

Tres décadas

de democratización
en Paraguay

Actores, instituciones y sociedad

*Sarah Patricia Cerna Villagra
Sara Mabel Villalba Portillo
Coordinadoras*



Centro de Estudios Antropológicos
de la Universidad Católica (CEADUC)
Biblioteca de Estudios Paraguayos - Vol. 125



Sarah Patricia Cerna Villagra

Catedrática CONACYT adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Máster en Ciencia Política, Universidad de Salamanca.

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica 'Nuestra Señora de la Asunción'.

Miembro fundadora de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).



Sara Mabel Villalba Portillo

Docente de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, en las carreras de Ciencia Política y Ciencias de la Comunicación. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Máster Universitario de Ciencia Política, Universidad de Salamanca.

Máster en Ciencia Política y Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional de Asunción.

Investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Paraguay.

Integrante de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay y miembro fundadora de la Asociación de Investigadores Científicos del Paraguay.

AUTORES Y AUTORAS:

- Andrea Castagnola
- Sarah Patricia Cerna Villagra
- Camilo Filártiga Callizo
- Celeste Gómez Romero
- Roque Mereles Pintos
- Aníbal Pérez Liñán
- Marcos Pérez Talía
- Adriana Edith Rodas Benegas
- Juan Mario Solís Delgadillo
- Liz Lorena Soto Coronel
- Eduardo Tamayo Belda
- Sara Mabel Villalba Portillo

Tres
décadas
de democratización
en Paraguay
Actores, instituciones y sociedad

**Sarah Patricia Cerna Villagra
Sara Mabel Villalba Portillo
Coordinadoras**

*Tres décadas de
democratización en Paraguay:
actores, instituciones y sociedad*



**Centro de Estudios Antropológicos
de la Universidad Católica (CEADUC)
Biblioteca de Estudios Paraguayos - Vol. 125**

Biblioteca de Estudios Paraguayos

Director: **Nilo Zárate**

Volumen 125

**CEADUC - Centro de Estudios Antropológicos de la
Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"**

Independencia Nacional y Comuneros

Asunción - Paraguay

Casilla N° 1718 - Tel/Fax: (595-21) 44 10 44 extensión 482

e-mail: ceaduc@gmail.com

Web: www.ceaduc.uca.edu.py

© CEADUC / SARAH PATRICIA CERNA VILLAGRA - SARA MABEL
VILLALBA PORTILLO (Coord.) / Tres décadas de democratización
en Paraguay: actores, instituciones y sociedad

ISBN 978-99925-200-0-0

Hecho el depósito que prescribe la Ley

Derechos reservados conforme a la Ley

Diseño y diagramación: Guillermo Sandoval

Diseño de tapa y contratapa: Cristina Fraile, de Pica Para Arriba

Foto de contratapa: Sara Mabel Villalba

2019

Impreso en Paraguay - Printed in Paraguay

ÍNDICE

Prólogo	15
Agradecimientos	19
Introducción	21

PRIMERA SECCIÓN

ACTORES EN LA DEMOCRATIZACIÓN PARAGUAYA **27**

Tres décadas de democracia a través de los indicadores de sistemas de partidos	29
· Introducción	29
· Número Efectivo de Partidos Electorales (NEPe)	31
· Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp)	36
· Concentración electoral	38
· Competitividad electoral	43
· Volatilidad electoral	48
· Volatilidad parlamentaria	52
· Polarización	55
· Fluidez	61
· Nacionalización	66
· El “efecto Lino´o”	68
· Conclusiones	69
· Bibliografía	75

Partidos tradicionales de Paraguay: ¿Cómo se organizan internamente?	79
1. Introducción.....	79
2. La organización interna partidista	81
3. El temprano bipartidismo paraguayo	84
4. Los partidos tradicionales como organización electoral ...	86
5. Las reglas formales. Estatutos y autoridades partidarias..	90
5.1. El Partido Colorado	90
5.2. El Partido Liberal	91
6. ¿Quiénes mandan? Dirigentes principales y coaliciones dominantes	94
6.1. Partido Colorado	94
6.2. Partido Liberal	98
7. Miembros que integran el partido	101
8. Posiciones ideológicas de los parlamentarios	104
9. A manera de cierre	108
Bibliografía	110

Más allá de los partidos tradicionales: el tercer espacio en el periodo democrático.....115

Escenario uno: el tercer espacio en la apertura del periodo democrático

116

Escenario dos: el viraje ideológico en el tercer espacio político

122

Escenario tres: la presencia incipiente de la izquierda en el Congreso.....

126

Las izquierdas en la era de la alternancia	128
Un intento de proyección progresista truncado	130
Escenario cuatro: un tercer espacio dividido en sus posiciones ideológicas	136
Conclusiones	138
Bibliografía	140

SEGUNDA SECCIÓN

LAS INSTITUCIONES EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO (1989-2019)	143
--	------------

¿Activismo inocuo? La justicia constitucional en la era democrática	145
Introducción.....	145
Política y justicia en Paraguay	148
El control constitucional en el período democrático	152
Las Acciones de Inconstitucionalidad entre 1995 y 2015	154
Análisis multivariado	156
Conclusión: ¿activismo inocuo?.....	167
Bibliografía.....	169

Cambios y continuidades en la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales del Paraguay (1989-2019)	171
---	------------

Introducción	172
1. Relaciones internacionales y contexto diplomático previo a 1989.....	173

1.1. El contexto político del Cono Sur durante la Guerra Fría	173
1.2. La diplomacia y la política exterior paraguayas durante el stronismo	177
2. Transición y primeros gobiernos democráticos	182
2.1. La etapa de la transición y el gobierno de Andrés Rodríguez	182
2.2. Los primeros gobiernos constitucionales	184
3. Período progresista	193
4. Retorno de las políticas neoliberales	201
5. Comentarios finales y debates actuales sobre la inserción internacional del Paraguay	204
Bibliografía	213

La administración pública paraguaya en 30 años de democracia	223
I. Introducción	223
II. Algunos apuntes sobre la gestión pública en América Latina y el caso paraguayo	225
III. La herencia autoritaria y los avances en democracia	228
IV. La administración pública paraguaya en la constitución de 1992	229
V. Etapas de desarrollo de la administración pública en 30 años de democracia	232
VI. Análisis del desarrollo del Estado en democracia	239
VII. El mayor desafío pendiente: construir institucionalidad	241

VIII. El tránsito hacia una democracia ciudadana	242
IX. Obstáculos para la vigencia de la democracia de ciudadanía	245
X. Conclusiones	248
Bibliografía	251

TERCERA SECCIÓN

SOCIEDAD EN LA DEMOCRACIA PARAGUAYA..... 255

Conquistas de los movimientos de mujeres y deudas pendientes del Estado hacia ellas: un análisis de las políticas sensibles al género en la democracia paraguaya (1989-2019)	257
Introducción	257
1. Referencias teóricas	258
2. Un contexto socio-cultural conservador de corte religioso	260
3. Un contexto político adverso con un electorado y gobiernos conservadores	262
4. Las precursoras de los movimientos de mujeres y feministas democráticas: las luchadoras durante el régimen autoritario	264
4.1. Las protagonistas de las conquistas en materia de derechos para las mujeres: los movimientos de mujeres y feministas en democracia	265
6. ¿Cómo ha sido la conquista de derechos en materia de igualdad de género durante la democracia paraguaya?..	268

5.1. La primera etapa (1990 a 2000): la lucha por los derechos civiles y políticos.....	268
5.2. La segunda etapa (2000 a 2010): la conquista de derechos laborales y sociales.....	271
5.3. La tercera etapa (2010 a 2019): la pugna por la paridad política y la conquista de derechos sexuales y reproductivos	275
6. Las deudas de la democracia paraguaya hacia las mujeres: los derechos sexuales y reproductivos, la paridad política y los feminicidios	276
Conclusiones	279
Bibliografía	283

¿Cómo se protesta en Paraguay? Repertorios de acción colectiva en 30 años de democratización 287

Introducción.....	288
1. Marco teórico para el análisis de la movilización	290
1.1. Aproximaciones conceptuales	290
1.2. Teoría del Proceso Político.....	291
1.3. Repertorios de acción colectiva	292
a) Repertorio de violencia	293
b) Repertorio de alteración del orden	293
c) Repertorio convencional	294
d) Representaciones políticas ritualizadas	294
1.4. Cuestiones metodológicas	295
2. Actores y repertorios de movilización social	295

2.1. Década 1989-1999	296
a) Repertorio convencional	297
b) Repertorio de alteración del orden	298
c) Repertorio de violencia	299
2.2. Década 2000-2010	300
a) Repertorio convencional	302
b) Repertorio de alteración del orden	303
c) Repertorio de violencia	305
2.3. Década 2011-2019	308
a) Repertorio convencional	309
b) Repertorio de alteración del orden	309
c) Violencia	315
3. Breve caracterización de los repertorios de acción colectiva	316
4. Conclusión	318
Bibliografía.....	320
Conclusiones	328
Sobre los Autores	333
Biblioteca Paraguaya de Antropología.....	337
Biblioteca de Estudios Paraguayos.....	343

“...Durante toda la vida, con paciencia, habían depositado sus votos en las urnas y los resultados estaban a la vista. Esto no es democracia ni es nada, señor alcalde...”

(José Saramago – Ensayo sobre la lucidez)

“Nada cambiaría mientras el poder siguiera en manos de una minoría privilegiada...”

(George Orwell – 1984)

Prólogo

1989 marca un momento de cambio profundo en el mundo. El orden global que se había establecido tras la Segunda Guerra Mundial se desvanece y uno nuevo comienza a alumbrarse bajo una lógica que deja atrás la bipolarización. En Paraguay es también un año que marca la historia del país: una transición política, aupada en un golpe de Estado contra el dictador, que había usurpado el poder durante 35 años, culmina con éxito. Ambos extremos, lo macro y lo micro, constituyen el guión del trabajo de un intelectual que hacía poco acababa de cumplir 60 años y que sabe leer el espíritu de los tiempos. Samuel Huntington publica en 1991 su obra *La tercera ola* en la que aborda el paso de un régimen autoritario a otro democrático en más de una treintena de países de Europa, Asia y América entre 1974 y 1990. Un autor que, algo más de tres décadas antes –exactamente en 1957–, ha publicado *El soldado y el Estado: la teoría y la política de las relaciones civil-militares*.

El lapso establecido entre ambas fechas y el contenido que lo da sentido pareciera que estuviera pensado para que Paraguay se convierta en un arquetipo. De hecho, en las páginas del autor neoyorkino, el país recibe sobrada cuenta, y su experiencia será asimismo centro de atención de otros volúmenes de naturaleza comparada, como el de quien esto suscribe de *Sistemas Políticos de América Latina*, o del ámbito de estudio de caso como las obras de Diego Abente o de Benjamín Arditi. En efecto, Paraguay, un país aparentemente marginal en el orden mundial y en el listado canónico de estudios de caso, cobra vida manteniendo una centralidad evidente. El autoritarismo vernáculo que integra viejos factores latinoamericanos como el caudillismo, el militarismo y la omnipresencia de un partido que se desea así mismo hegemónico, se unen a aspectos locales vinculados con el acoso espacial de los países vecinos y el carácter bilingüe de su sociedad que dan un sentido sobresaliente a la búsqueda permanente de la construcción nacional.

2019, treinta años más tarde, es un buen momento para detenerse a pensar en qué estado se encuentra la andadura iniciada

entonces en el ámbito de la política paraguaya. Una arena marcada por el derrocamiento por la fuerza del dictador de 77 años por parte de sus conmitones que van a usufructuar inmediatamente el poder, diseñando la Constitución de 1992 hoy en vigor. Bajo la tutela del partido oficial –uno de los más antiguos de América Latina–, aquel grupo va a mantener el poder todo el tiempo, sin dejar de tener crisis muy agudas en su seno que propician la movilidad en su seno, hasta la anomalía que supuso la llegada de Fernando Lugo en 2008 y su gobierno coalicional interrumpido. El juicio político sumario en 2012, poco antes de cumplir cuatro años de andadura, fue el retorno a los patrones tradicionales que configuran la excepcionalidad paraguaya. Un país encerrado en el corazón de un continente que, al iniciarse el nuevo siglo, buscaba el ideal de la patria grande bajo un liderazgo extraño y unos supuestos que eran difíciles de entender por mucho que la mística del “socialismo del siglo XXI” quisiera buscar emparentarse con el idílico comunitarismo guaraní. En definitiva, se trata de analizar cómo los legados del pasado fueron subsumidos, qué peculiaridades aparecieron, qué rasgos sobresalen del entramado institucional diseñado, qué papel juega la informalidad, cuál es el quehacer de los principales actores. Una tarea que es necesaria llevar a cabo, como se ha venido realizando en otros países de la región, y que requiere de esfuerzo, dedicación, preparación e inteligencia.

Este es, por tanto, un libro necesario, a la vez que meritorio, y lo es más en un país con una débil comunidad académica en Ciencia Política que, no obstante, avanza poco a poco en el camino de su institucionalización. El peso de una visión sistémica en la propuesta de este libro es notorio. También lo es que se trate de un esfuerzo colectivo. Con respecto a lo primero, se trata de la confrontación virtuosa entre actores e instituciones. Aquellos, en su desdoblamiento en su función partidaria –articulando la representación formal– y en su componente de movimientos sociales –modulando la expresividad grupal–. Una acción colectiva con diferentes repertorios y con la significación relevante de la tarea desempeñada por las mujeres. En cuanto a las segundas, se pone énfasis en la justicia, la burocracia

y la política exterior de un Estado que, en un momento preciso, confrontó insólitamente al resto del continente para luego, en la mayor parte del tiempo, vivir una existencia adocenada. Con respecto al hecho de tratarse de una obra coral, el resultado potencia el pluralismo metodológico, así como la diversidad de enfoques. Ello da una riqueza enorme al presente volumen toda vez que, además, hay una búsqueda por parte de las editoras, cuyo trabajo debe ser ensalzado, de que el todo sea más que la suma de las partes, algo que no siempre es fácil de conseguir. La consecuencia de todo es que el conjunto es armonioso, queda un libro que, sin duda, va a convertirse en un referente de la bibliografía politológica paraguaya y, que, como último gran mérito, deja interrogantes a quien se acerca a estas páginas, aspecto no siempre frecuente, que identifica toda labor de calidad.

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca

Agradecimientos

Aunque en la portada de este libro figuran los nombres de dos personas, han sido muchas más, quienes desde diversos roles han posibilitado la concreción de esta obra colectiva.

Muchas gracias:

A los autores y a las autoras de los ocho capítulos del libro que han contribuido con su conocimiento, entusiasmo y paciencia.

Al Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC) y especialmente a su director P. Nilo Zárate, por aceptar la publicación del libro y su buena predisposición de partida, a Mirian Gaona, por sus buenas gestiones y la colaboración permanente, al P. José Zanardini, por su oportuno apoyo.

Al Programa Nacional de Incentivo a Investigadores (PRO-NII) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), del cual formamos parte, por el apoyo a nuestra labor investigadora.

Al profesor Manuel Alcántara Sáez, maestro y amigo, por la redacción del prólogo.

A los pares evaluadores de los capítulos del libro por su tiempo y dedicación: Pablo Biderbost, Claire Wright, Juan Lucca, Fernando Barrientos Del Monte, Azul Aguiar Aguilar, Luis González Tule.

Al profesor Carlos Peris, por el apoyo inicial y los contactos oportunos para el proceso editorial del presente libro.

A Cristina Fraile, del estudio Pica para arriba, por el diseño de la portada y contraportada del libro.

A la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP), de la cual somos integrantes, por contribuir a la institucionalización de la Ciencia Política en Paraguay.

A nuestros familiares y amigos, que no se cansan de acompañarnos, alentarnos y ayudarnos a ser mejores profesionales y mejores personas.

Las coordinadoras

1. Introducción

Apenas un 40% de la población paraguaya considera que la democracia es preferible a cualquier tipo de gobierno. Y todavía el 27% cree que en algunas circunstancias es preferible un gobierno autoritario. Estos datos que proceden del último informe del LatinoBarómetro 2018 –estudio de opinión pública sobre democracia– cuando menos generan inquietud y plantean una serie de interrogantes sobre el proceso de democratización iniciado hace más de 30 años en Paraguay.

En cierto modo, dicho proceso había comenzado en la madrugada del 3 de febrero de 1989, cuando el presidente de la República, Alfredo Stroessner, fue depuesto a través de un golpe militar, comandado por el Gral. Andrés Rodríguez, uno de sus principales colaboradores y miembro de su círculo íntimo. Una alianza entre las Fuerzas Armadas y la Asociación Nacional Republicana (ANR) había constituido el sostén de la dictadura stronista durante 35 años. Rodríguez asumió el poder de manera provisional y convocó a elecciones tres meses después, resultando ganador como candidato de la ANR. Estos hechos marcaron el inicio de un proceso de liberalización, pero no así de una democratización en el más estricto sentido (Abente, 2010). No obstante, la transición implicó un nuevo diseño institucional y de normativas, canalizadas principalmente a través de la nueva Constitución Nacional promulgada en 1992.

Al día de hoy, el proceso democrático en Paraguay se muestra frágil y debilitado, en general, como consecuencia de constantes desaciertos de los líderes políticos y de la falta de respeto a los derechos fundamentales y a las libertades civiles. Al decir de Dahl (1999) la democracia no se limita a un procedimiento de gobierno y la vigencia de estos derechos se constituye en un pilar esencial de un gobierno democrático.

Al Paraguay lo aquejan problemas estructurales e históricos, como la extrema desigualdad, tanto en la distribución de los ingresos como de la tierra. Según datos de la Dirección General de

Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), el promedio de ingresos laborales del grupo de población más rico es 36 veces más alto que el grupo de población más pobre y el índice de Gini de 0,461 –próximo a 5– sitúan a Paraguay como uno de los países más desiguales del mundo.

Asimismo, las incesantes violaciones de DDHH durante las últimas tres décadas han quedado visibilizadas en cada uno de los 18 informes anuales de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), así como en varias condenas internacionales al Estado por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En su informe anual de 2019, el índice de vigencia de derechos políticos y libertades civiles, elaborado por la organización Freedom House, ubica a Paraguay en el lugar 65 (de 100), solo por encima de Ecuador y Venezuela en América del Sur. Las puntuaciones más bajas del país se relacionan con el escaso respeto a las garantías constitucionales del debido proceso para los ciudadanos y las ciudadanas, así como la corrupción del Poder Judicial.

En consonancia con lo mencionado, no resulta solamente una infeliz coincidencia que precisamente a tres décadas del golpe que derrocó a Stroessner, para la presidencia de la República haya sido elegido Mario Abdo Benítez, hijo de quien fuera secretario personal del dictador y uno de los principales colaboradores del régimen. Cuando menos, este hecho implica tres cuestiones fundamentales: la escasa renovación de las elites políticas; la fragilidad de la memoria colectiva, imprescindible para una interpretación de la dictadura (Bietti, 2009) y las consecuencias de una transición hacia la democracia “desde arriba”, esto es cuando la coalición gobernante controla la apertura del sistema autoritario (Alcántara y Freidenberg, 2006).

Asumimos que el libro también excluye el análisis de algunos de los temas mencionados fundamentales para la vigencia de la democracia. Sin embargo, estas omisiones no responden a decisiones deliberadas, sino inevitables. La Ciencia Política en Paraguay se

encuentra aún en estado embrionario y con un número aún escaso de exponentes profesionales. Esta situación implica también limitaciones de abordajes temáticos.

Los capítulos de esta obra colectiva giran en torno a tres ejes principales: actores, instituciones y sociedad. De manera notoria se privilegia el análisis de los partidos políticos como actores, no únicos, pero sí protagonistas claves del proceso de democratización en Paraguay, aunque no siempre hayan conseguido constituirse en intermediarios eficaces entre la ciudadanía y los poderes del Estado. En el primer capítulo, los autores Juan Mario Solís Delgadillo y Sarah Patricia Cerna Villagra elaboran y examinan indicadores del sistema de partidos paraguayos. A través de un estudio minucioso y exhaustivo se centran específicamente en nueve indicadores: número efectivo de partidos electorales, número efectivo de partidos parlamentarios, concentración, competitividad, volatilidad electoral, volatilidad parlamentaria, polarización ponderada y no ponderada, fluidez y nacionalización. Su análisis permite detectar elementos comunes, cambios, pautas y comparaciones sincrónicas y diacrónicas durante 30 años.

La organización interna de los partidos políticos tradicionales: la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) constituyen el punto central del capítulo elaborado por Marcos Pérez Talia. Las reglas formales, los líderes, los afiliados y las ideologías de los parlamentarios de estas dos agrupaciones centenarias son examinadas de manera minuciosa y exhaustiva, desde una doble faz cualitativa y cuantitativa. El estudio gira en torno al bipartidismo persistente en el país y al protagonismo ininterrumpido de ambos partidos en la política nacional después del golpe de 1989. Además, el texto contribuye a paliar la escasez de estudios sobre los partidos en Paraguay.

La experiencia del “tercer espacio” es abordada por Celeste Gómez Romero y Roque Mereles desde la perspectiva del perfil y el posicionamiento ideológico de los partidos y movimientos que

emergieron como alternativas a los partidos tradicionales durante los 30 años de democratización. Incluye el desempeño de estas organizaciones políticas en el sistema de partidos a través de prácticas impulsadas y de las coaliciones y alianzas concretadas.

Un segundo eje temático del libro gira en torno al estudio de las instituciones que, por defecto, para este libro constituyen los organismos estatales. En esta línea, la portentosa investigación de los autores Aníbal Pérez-Liñán y Andrea Castagnola se centra en un tema innovador para el contexto paraguayo al estudiar el activismo judicial. Los autores argumentan que la transición democrática fue insuficiente para eliminar las condiciones que socavan la independencia del Poder Judicial en relación a los otros dos poderes del Estado. Sin embargo, mediante el análisis de casi 5.000 fallos de la Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el estudio evidencia que las resoluciones están relacionadas con la protección de derechos sociales y no necesariamente con la mediación de conflictos entre los poderes o las elites políticas.

El siguiente capítulo desarrollado por Eduardo Tamayo Belda aborda cuestiones de relaciones internacionales, asuntos de política exterior y el funcionamiento de la diplomacia paraguaya durante las últimas tres décadas. En este marco, se describe el proceso de apertura e integración del Paraguay a los circuitos y regímenes internacionales de derechos humanos luego del golpe de 1989. También presenta los nuevos dilemas de la inserción internacional del Paraguay en la actualidad.

La administración pública es el tema del capítulo elaborado por Camilo Filártiga Callizo, que parte del arquetipo de organización del Estado estipulado en la Constitución Nacional de 1992. El análisis enfatiza los obstáculos para el proceso de modernización y los principales desafíos para la consolidación del modelo de la nueva gestión pública en el país. Destaca las normativas impulsadas para la profesionalización de la función pública y de la transparencia informativa.

Finalmente, el eje temático Sociedad hace referencia específica a los movimientos sociales que se han forjado o consolidado en los 30 años posteriores al golpe de Estado de 1989. Una especial atención al movimiento de mujeres se brinda en el capítulo escrito por Sarah Cerna Villagra, Liz Soto y Edith Benegas, en el cual se presentan las principales conquistas legales, políticas y sociales en tres décadas de democratización. Se enfatiza en el entorno político y social para los movimientos feministas y de mujeres, debido tanto al conservadurismo de los distintos gobiernos del Partido Colorado como a la impronta religiosa en la discusión de las agendas de derechos.

En el último capítulo del libro, Sara Mabel Villalba, a través de un recuento exhaustivo, identifica las principales modalidades de protesta implementadas por los actores que han incursionado en la acción colectiva contenciosa en las tres últimas décadas. Destaca el tipo de repertorio que ha sido empleado con mayor frecuencia por parte de los demandantes, considerando la dinámica propia de los movimientos sociales, así como del contexto nacional vigente.

En suma, esta obra colectiva busca constituirse en una contribución más al conjunto de investigaciones referentes al proceso de transición democrática, desde una diversidad de enfoques y abordajes, unidos por el punto de vista politológico. La democracia –en sus variadas aristas– es un objeto de estudio central en la Ciencia Política. No obstante, las múltiples consecuencias de las fortalezas y debilidades de un gobierno democrático se prestan al análisis desde diversas disciplinas de las ciencias sociales. Por tanto, consideramos que las omisiones temáticas de este libro, en el futuro pueden constituirse en materia prima para otro volumen –ojalá interdisciplinar– sobre el panorama de la democracia en Paraguay.

**Sarah Cerna Villagra y Sara Mabel Villalba
México DF (México) y Asunción (Paraguay) 2019**

PRIMERA SECCIÓN

**ACTORES EN LA
DEMOCRATIZACIÓN
PARAGUAYA**

Tres décadas de democracia a través de los indicadores de sistemas de partidos

Juan Mario Solís Delgadillo
Sarah Patricia Cerna Villagra

Introducción

El análisis de los sistemas de partidos, su comportamiento y evolución, han estado fuertemente dominado por la narrativa histórica y las interpretaciones, muchas veces subjetivas, de quienes se han dado a la tarea de estudiar estos sistemas desde visiones más cualitativas. El abordaje desde una dimensión cuantitativa ha sido menos frecuente, o tiene menos adeptos, quizás por la prevalencia que aún existe en las Ciencias Sociales de desconfiar a lo que algunos llaman el “imperio del dato” (Alcántara, 2019). La aversión que existe sobre la cuantificación de los datos a través de técnicas matemáticas es latente cuando se descalifican bajo el argumento de que camuflan la realidad, o bien que sus resultados son incapaces de capturar las esencias de los actores que interactúan, en este caso, en la arena de la competencia partidista.

También es cierto, como mencionan Ruiz Rodríguez y Otero, (2013: 7-8), que por lo que se refiere al estudio cuantitativo de los partidos y los sistemas en los que estos interaccionan, el uso poco extensivo de los indicadores quizás se deba a la complejidad de la literatura especializada que ha hecho árido o poco atractivo estudiar a los partidos políticos desde esta dimensión. Este trabajo tiene dos propósitos: despertar el interés en el uso de técnicas más cuantitativas en el análisis del sistema de partidos paraguayo, y en segundo lugar, ofrecer una sistematización de los datos de este sistema a lo largo de 30 años de democracia a través de la construcción y análisis de nueve indicadores: a) Número Efectivo de Partidos Electorales (NEPE); b) Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp); c) Concentración; d) Competitividad; e) Volatilidad electoral; f) Volatilidad parlamentaria; g) Polarización ponderada y no ponderada; h) Fluidez; e i) Nacionalización.

Muchos de los datos que aquí presentamos los hemos venido construyendo progresivamente desde 2013 a sugerencia del profesor Manuel Alcántara ante la ausencia de indicadores de este tipo sobre Paraguay. Desde entonces, nos hemos dado a la tarea de construir estos y actualizarlos, de tal suerte que se pueden rastrear/consultar en las publicaciones sobre elecciones y partidos políticos paraguayos que hemos escrito (2013; 2014; 2016; 2017; 2018a; 2018b; 2019).

Para efectos de este capítulo abordaremos cada uno de los indicadores explicando sucintamente que buscan capturar, cómo se construyen y cómo han de interpretarse sus resultados con base en la teoría y en la realidad política paraguaya. Creemos que este ejercicio es importante porque a treinta años de distancia desde la transición a la democracia podemos detectar elementos comunes, cambios, pautas y comparaciones sincrónicas y diacrónicas. Como sostienen Ruiz Rodríguez y Otero (2013: 7) estos ejercicios sirven para “cuantificar la magnitud de los cambios a lo largo del tiempo valorando los posibles realineamientos y transformaciones de los sistemas de partidos”.

Número Efectivo de Partidos Electorales (NEPe)

Este indicador se construye sobre la base de saber cuán fragmentado está un sistema de partidos sobre la idea seminal de Sartori (1976) de “saber contar” los partidos que son realmente relevantes dentro de un sistema. El indicador contribuye a identificar el grado de apertura o pluralidad que existe en un sistema de partidos en específico (de partido único; de partido hegemónico; de partido predominante; bipartidista; pluralista moderado [de tres a cinco partidos relevantes]; pluralista extremo [de seis a 10 partidos relevantes]; o de atomización [más de 10 partidos relevantes]), así como también a formarse una idea de lo fácil o difícil que puede llegar a ser construir consensos y garantizar la gobernabilidad sin tomar en cuenta la polarización que pueda haber al interior de un sistema de partidos.

La fórmula más aceptada en la comunidad científica para cuantificar este indicador es la desarrollada por Laakso y Taagepera (1979) quienes emplean como insumo del indicador las proporciones de votos obtenidos por cada partido en una elección determinada. Para su elaboración dividen la unidad (1) sobre la suma de las proporciones de votos de cada partido elevadas al cuadrado.

$$NEP = \frac{1}{\sum_{j=1}^J (p_j^e)^2}$$

Elaboración propia con base en Laakso y Taagepera (1979) y Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 130).

En el caso paraguayo hemos construido este indicador para cuatro tipos de arenas electorales distintas: a) presidenciales; b) diputados; c) senadores; y d) gobernadores. En la primera de ellas podemos observar cómo el sistema ha ido transformándose al pasar de ser hegemónico, dada la ascendencia de la Asociación Nacional Republicana (ANR) por encima del resto de los partidos del sistema hacia 1993, al bipartidismo (1998) transitando por el pluralismo

moderado en las elecciones de 2003, 2008 y 2013, para nuevamente contraerse en el proceso electoral de 2018 hacia una tendencia más al bipartidismo. Esto revela empíricamente una suerte de realineamiento electoral tras el desgaste o desaparición de fuerzas políticas emergentes (UNACE y PPQ) que entre 2003 y 2012 lograron fragmentar el voto de los partidos tradicionales (ANR y PLRA) derivado de las confrontaciones y escisiones al interior de estos, o bien por la intención de ocupar el tercer espacio electoral entorno a liderazgos personalistas quienes una vez fuera de la escena política vaciaron de contenido a estas organizaciones políticas.

Los resultados arrojados en este indicador para las arenas de diputados y senadores son algo más interesantes, toda vez que revelan una fragmentación bastante mayor que en la competencia presidencial. En efecto, tanto en diputados como en senadores podemos mirar cómo en 25 años de elecciones formalmente democráticas el NEP electoral ha crecido de manera sostenida elección tras elección. En el caso de diputados al pasar de la hegemonía de la ANR en 1993 hasta alcanzar casi seis partidos efectivos en la más reciente elección de 2018; y en senadores, al virar del bipartidismo de la primera elección para este estamento en 1998 hasta poco más de seis partidos en 2018.

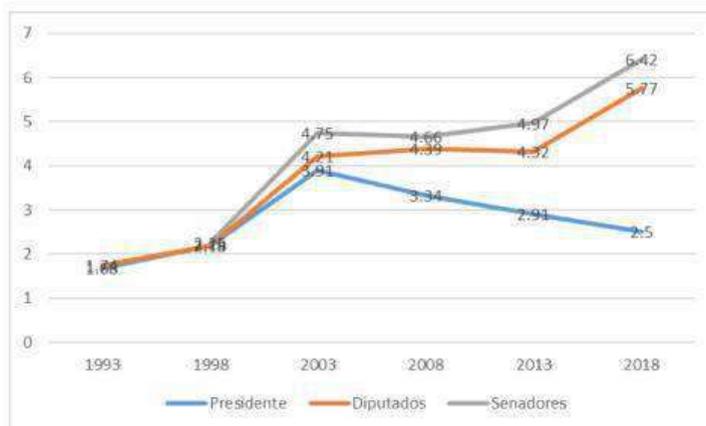
El relevamiento de este indicador revela que la raigambre del bipartidismo paraguayo del que tanto se habla en el seno de la sociedad, así como en las tertulias televisivas, en los debates académicos o a través de la tinta de los diarios de mayor circulación, no es tan claro ni tan evidente. La serie de elecciones celebradas desde 1993 exhibe que la oferta política en el país se ha ido diversificando, que es capaz de capturar votantes, y que estos últimos han entrado en una dinámica de mayor sofisticación al ser capaces de cruzar o dividir sus preferencias electorales entre dos o más opciones partidistas, según el tipo de elección a la que se presentan. A ello contribuyen las reglas electorales que para estos cargos adopta el sistema de representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas (o “listas sábana” como se les conoce en el país).

Tabla 1. Evolución del NEP electoral (1993-2018)

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	1.68	2.18	3.91	3.34	2.91	2.50
Diputados	1.74	2.19	4.21	4.39	4.32	5.77
Senadores		2.25	4.75	4.66	4.97	6.42

Elaboración propia con base en datos del TSJE y OIR. Referencias previas en Cerna y Solís (2018a: 366) y Solís y Cerna (2019: 276).

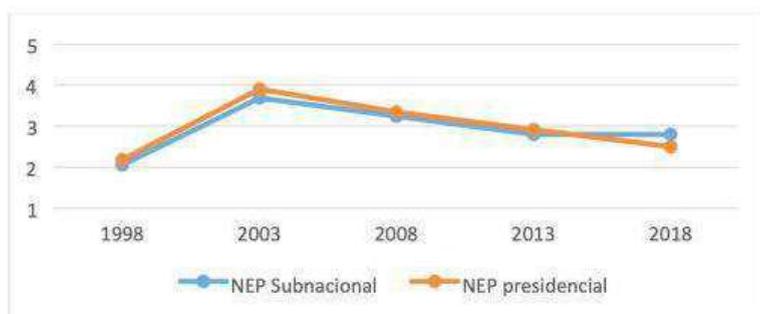
Gráfico 1. Evolución del NEP electoral (1993-2018)



Elaboración propia.

Ahora bien, si cambiamos la arena de competencia al nivel sub-nacional, tomando como referencia las elecciones para gobernador, podremos observar que la curva de tendencia de este indicador es bastante similar al comportamiento del NEP de las elecciones presidenciales, es decir, de la concentración bipartidista de 1998 al pluralismo moderado de 2003 y 2008, para volver nuevamente a la concentración de los partidos tradicionales en 2013 y 2018. Esto habla del anclaje profundo que organizaciones como la ANR y el PLRA tienen en el territorio nacional como se podrá observar en el índice de nacionalización.

Gráfico 2. Comparación del NEP electoral sub-nacional y presidencial (1998-2018)

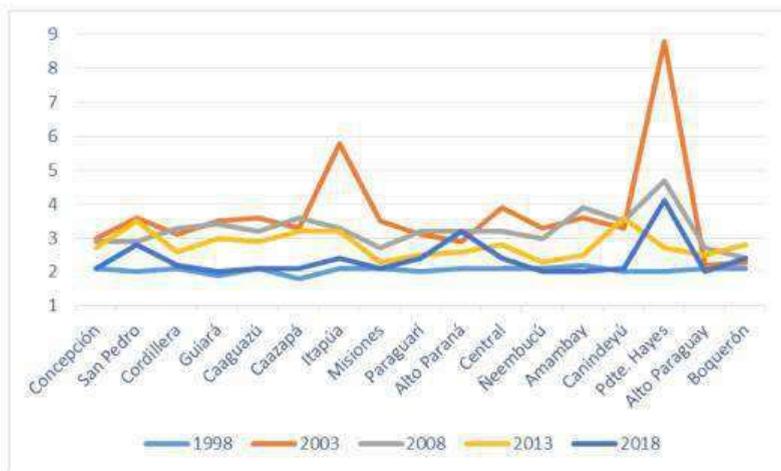


Elaboración propia con base en los datos construidos por Cerna y Solís (2017: 174-175) y Solís y Cerna 2019: 276).

En el Gráfico 3, además, se puede apreciar la evolución de este indicador en cada departamento tras las elecciones a gobernador que se han sucedido desde 1998, y en el Gráfico 4 se logra sintetizar el promedio del mismo en cada uno de los departamentos que conforman la geografía política del país.

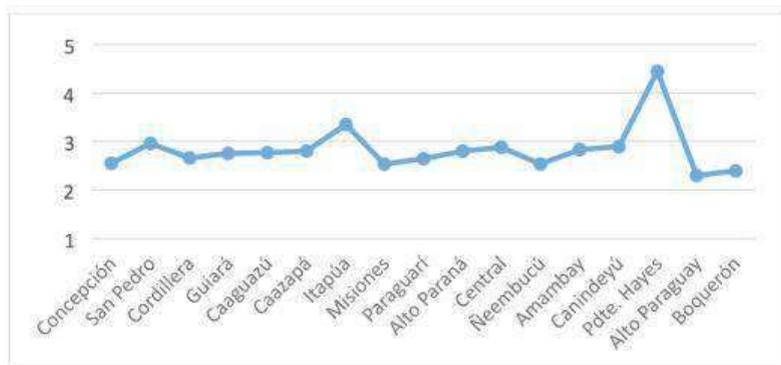
De ambos elementos informativos podemos extraer que, salvo el caso del departamento de Presidente Hayes a partir de 2003, y el de Itapúa en ese mismo año, el resto de territorios muestran tendencias bastante homogéneas por lo que se refiere al número de partidos relevantes en la arena sub-nacional, subrayando la tendencia a la contracción de los mismos derivado del realineamiento de los electores a causa del desplome de otros partidos como el PPQ y la UNACE.

Gráfico 3. Evolución del NEP electoral a nivel sub-nacional (1998-2018)



Elaboración propia con base en la actualización de los cálculos publicados por Cerna y Solís (2017: 174-175).

Gráfico 4. Promedio del NEP electoral por departamento (1998-2018)



Elaboración propia con base en la actualización de los cálculos publicados por Cerna y Solís (2017: 174-175).

Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp)

Este indicador se construye bajo la misma lógica que el NEPe, sin embargo, el insumo básico para la construcción de este son las proporciones de escaños ocupados por los diferentes partidos políticos que alcanzan representación en las cámaras legislativas. Por lo general, este indicador suele ser más pequeño que el NEP electoral debido a las reglas para traducir votos en escaños (Nohlen, 2015; González Tule, 2017), es decir, a las particularidades que tienen los sistemas electorales debido a factores tales como: la fórmula empleada para asignar las bancas, la magnitud de las circunscripciones e incluso el umbral de votos necesario para acceder a la repartición de curules.

En Paraguay, las reglas del juego electoral estipulan que las 80 bancas de la Cámara de Diputados y las 45 del Senado se asignan por el principio de representación proporcional, empleando la fórmula D'Hondt para repartir los escaños entre los partidos en competencia. A su vez, es importante tener presente que en Diputados la geografía electoral se divide en 18 circunscripciones cuyo promedio de magnitud es de 4.4 (Payne, 2006: 52), es decir, se trata de circunscripciones medianas, pero que en varios distritos tiende a ser pequeña, lo que favorece pronunciadamente a los partidos más grandes dándoles ventajas y produciendo una importante desproporción.

Cabe mencionar que esta suerte de sobrerrepresentación de la ANR y el PLRA también se sustenta en el pequeño tamaño de la Cámara de Diputados, que no se corresponde al tamaño proporcional que esta debería de tener con base en el criterio de la raíz cúbica del total de la población, por lo que esta cámara de representación popular debería contar con 200 escaños y no con 80 como se contempló en el diseño institucional creado con la Constitución de 1992.

El Senado, a su vez, reparte los cupos de representación con base en una sola circunscripción nacional, lo que produce mayor

proporcionalidad al repartirse en esa sola demarcación las 45 bancas que lo integran, razón por la cual este cuerpo legislativo suele tener un NEP parlamentario mayor que aquel que muestra la cámara baja. Al igual que en diputados, los senadores se eligen a través de listas cerradas y bloqueadas, y se emplea la fórmula D'Hondt que favorece a los partidos con más anclajes territoriales, lo que les permite ganar más bancas en esta cámara.

De esta forma, al echar un vistazo a la serie temporal de este indicador, podemos observar cómo en Diputados, salvo en las legislaturas comprendidas entre 2003 y 2012, la tendencia ha sido hacia la concentración bipartidista entre colorados y liberales. Mientras que en el Senado, la misma serie nos muestra un deslizamiento hacia el pluralismo moderado en el que terceras fuerzas han encontrado mayores facilidades para acceder a parcelas de poder que en la cámara baja son más difíciles de conseguir dada la reducida magnitud de las circunscripciones.

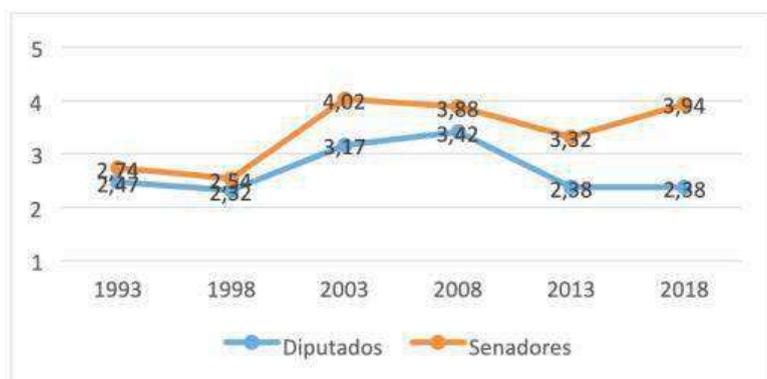
Este indicador muestra, además, cómo la fuerza territorial de partidos como UNACE y PPQ se ha reducido pues su fuerza electoral en las circunscripciones que reparten más escaños (Central, Capital y Alto Paraná) ha venido notablemente a menos, producto del realineamiento de los electores que ha favorecido principalmente al Partido Colorado.

Tabla 2. Evolución del NEP parlamentario (1993-2018)

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Diputados	2.47	2.32	3.17	3.42	2.38	2.38
Senadores	2.74	2.54	4.02	3.88	3.32	3.94

Elaboración propia con base en datos del TSJE y OIR. Referencias previas en Cerna y Solís (2018a: 366) y Solís y Cerna (2019: 276).

Gráfico 5. Evolución del NEP parlamentario (1993-2018)



Elaboración propia con base en la actualización de cálculos.

Con base en una exposición hecha en otro trabajo en el que analizamos el proceso electoral paraguayo de 2018, y conscientes de las divisiones internas en el Partido Colorado entre las facciones del actual presidente de la república, Mario Abdo Benítez, y su antecesor en el cargo, Horacio Cartes, hicimos una medición “corregida” del NEP parlamentario, considerando a la facción de Honor Colorado (HC) como una bancada adicional y opositora al gobierno en turno. Esta nueva medición permite observar una fragmentación aún mayor en el Poder Legislativo y pone de manifiesto que el bloque de HC podría tener un peso tan significativo como un partido político propiamente dicho, y en consecuencia, poseer una capacidad de chantaje muy importante en el proceso de toma de decisiones en las condiciones presentes (Solís y Cerna, 2019: 276).

Concentración electoral

Este indicador, al igual que aquel de competitividad, es de los más sencillos de calcular. Ambos índices ofrecen nociones muy aproximadas sobre el formato de un sistema de partidos (Sartori, 1976). Por lo que se refiere a la concentración, este indicador se acomete a capturar el porcentaje de votantes que inclinan sus preferen-

cias en las dos fuerzas políticas con mayor votación. De este modo, el indicador se construye con base en una adición cuyo rango de medición oscila entre 0 y 100; en la medida en que el porcentaje de la sumatoria se acerque al valor más alto estaremos hablando que el sistema de partidos está altamente concentrado, y por el contrario, en la medida que el porcentaje acumulado por las dos principales fuerzas políticas se aleje dicho valor máximo (100), estaremos hablando de que hay una menor concentración, y por ende, es bastante probable, por intuitivo, que al menos una tercera fuerza política podría estar incidiendo en una parte importante del electorado.

La lógica de este indicador, según Sartori (1976), entrañaría que a mayor concentración del voto, ello se podría deber al menos a dos cosas: a) a la presencia de un partido único o hegemónico, y por tanto, un sistema de partidos no democrático; o b) a un marcado bipartidismo en el que los votantes depositan sus preferencias abrumadoramente en dos partidos que dominan el sistema con claridad.

En el caso paraguayo, al centrarnos en los resultados a los cargos ejecutivos disputados desde el retorno a la democracia (presidente y gobernadores) encontramos que los niveles de concentración del voto son muy altos, lo que da cuenta de la enorme influencia que tienen en el electorado los decanos partidos Colorado y Liberal, razón por la cual se habla de la tendencia bipartidista del sistema de partidos guaraní.

Tabla 3. Evolución del índice de concentración para elecciones a cargos ejecutivos (1993-2018)

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	74.98	96.4	61.1	71.6	82.7	89.16
Gobernadores		96.68	69.99	73.8	82.26	90.34

Elaboración propia con base en los cálculos publicados por Solís y Cerna (2019: 277) y Cerna y Solís (2017: 166-173). El cálculo de la concentración para el cargo de gobernadores se extrajo del promedio de este indicador en los 17 departamentos del país.

Para analizar con mayor detenimiento la magnitud de la concentración en el sistema de partidos paraguayo proponemos un Índice de Concentración Ponderada que permita capturar una medida diacrónica y ofrezca una caracterización promedio de la concentración para cada unidad territorial en lo individual y para el conjunto de estas en lo general. El índice se construye a partir de una clasificación sobre los niveles de concentración de votos: a) baja (menor a 55 por ciento); b) media (entre 56 y 79 por ciento); y c) alta (mayor de 80 por ciento). Para ponderar el grado de concentración del voto en una unidad territorial determinada asignamos un valor entre 0 y 2 a cada elección celebrada en el periodo bajo estudio, de acuerdo con el nivel de concentración: a) 0 cuando la concentración es menor a 55 por ciento; b) 1 cuando la concentración oscila entre 56 y 79 por ciento; y c) 2 cuando la concentración es superior a 80 por ciento de los votos; estos valores se suman y posteriormente se dividen entre el número de comicios realizados en un periodo determinado.

$$ICP = \frac{\sum e_1 \cdot e_x}{N}$$

Elaboración propia.

El resultado del índice arrojaría un indicador entre 0 y 2 que debería interpretarse del siguiente modo: a) de 0 a 0.7 (concentración ponderada baja); b) de 0.8 a 1.5 (concentración ponderada media); y c) de 1.6 a 2 (concentración ponderada alta).

Ahora bien, para calcular la concentración ponderada de un momento específico realizamos la sumatoria de valores de concentración bajo el mismo criterio anterior (0 baja; 1 media; y 2 alta) y dividimos el resultado sobre el número de territorios bajo análisis.

$$ICPT = \frac{\sum c_1 \cdot c_x}{t}$$

Elaboración propia.

Por último, para obtener el guarismo final del índice se obtiene el promedio de la concentración en las unidades territoriales, así como aquel correspondiente a la serie de elecciones y el resultado de ambos habrá de coincidir. Para el caso paraguayo, la tabla de doble entrada confeccionada indica que a nivel departamental existe una tendencia a presentar concentraciones altas, salvo en los casos de San Pedro, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú y Presidente Hayes en los que la concentración ponderada es media. A su vez, la concentración ponderada por elecciones presenta una tendencia a un nivel alto, con la excepción de los comicios de 2003 y 2008 en los que la concentración en general fue media. En conclusión, de acuerdo con este índice, la concentración ponderada global del sistema de partidos paraguayo tiende a ser alta, como lo indica el resultado de 1.58 obtenido tras estas mediciones. Una interpretación de este resultado estaría reforzando la idea del asentado bipartidismo en el país en términos generales, pero no debemos de perder de vista que en un lapso de 10 años del periodo democrático los partidos tradicionales perdieron fuerza electoral por el surgimiento de nuevos partidos que dividieron el mercado electoral hasta que este se realineó como se muestra en los comicios de 2013 y 2018.

Tabla 4. Índice de Concentración Ponderada de las elecciones para gobernador (1998-2018)

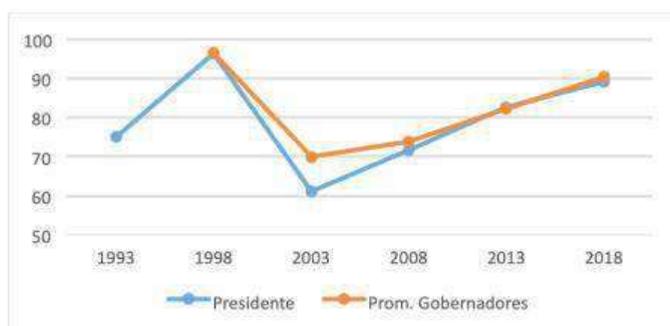
	1998	2003	2008	2013	2018	Ponderación	Clasificación
Concepción	Alta	Media	Alta	Alta	Alta	1.8	Alta
San Pedro	Alta	Media	Alta	Media	Media	1.4	Media
Cordillera	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Guairá	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Caaguazú	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Caazapá	Alta	Media	Media	Media	Alta	1.4	Media

	1998	2003	2008	2013	2018	Ponderación	Clasificación
Itapúa	Alta	Media	Media	Media	Alta	1.4	Media
Misiones	Alta	Media	Alta	Alta	Alta	1.8	Alta
Paraguarí	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Alto Paraná	Alta	Media	Media	Alta	Media	1.4	Media
Central	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Ñeembucú	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Amambay	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Canindeyú	Alta	Media	Media	Media	Alta	1.4	Media
Pdte. Hayes	Alta	Media	Media	Alta	Media	1.4	Media
Alto Paraguay	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	2	Alta
Boquerón	Alta	Alta	Alta	Media	Alta	1.8	Alta
Ponderación	2.00	1.11	1.29	1.70	1.82	1.58	

Elaboración propia con base en los datos sistematizados por Cerna y Solís (2017: 166-173) obtenidos del TSJE.

Por último, hay que destacar que la tendencia que muestra este indicador en las arenas nacional y sub-nacional es casi idéntica. El Gráfico 6 es muy ilustrativo al respecto. La secuencia histórica de elecciones sub-nacionales para el cargo de gobernador indica que, salvo el departamento de Boquerón que se presenta como un caso notoriamente desviado, y excepcionalmente otros territorios en elecciones específicas como Alto Paraguay (2003), Guairá (2008), Caazapá (2013) y Presidente Hayes (2013 y 2018), el resto de departamentos mantienen estables los apoyos tanto a la ANR como al PLRA lo que sustenta la fuerza del bipartidismo en Paraguay.

Gráfico 6. Comparación del índice de Concentración en elecciones a cargos ejecutivos



Elaboración propia con base en la actualización de cálculos.

Competitividad electoral

Este indicador remite a cuan cerrados (competitivos) o no son los diferentes comicios electorales. La idea, manejada originalmente por Sartori (1976) en su famoso texto sobre partidos y sistemas de partidos, pone énfasis en una de las dimensiones establecidas por Schumpeter (1942) en cuanto a las características que deben reunir unas elecciones para ser consideradas como verdaderamente democráticas: libres, periódicas, limpias y competitivas.

En su concepción original, este indicador, al igual que aquel de concentración, tiene un carácter sincrónico al centrarse de manera exclusiva en el margen de diferencia entre los dos partidos más votados en una elección determinada. En efecto, este indicador se construye con base en el resultado de la diferencia del porcentaje de votos obtenido por el partido ganador menos aquel conseguido por el más cercano competidor. El indicador, por tanto, se configura en una escala de 0 a 100, en donde valores más cercanos a cero mostrarían mayor competitividad, mientras que los más próximos a cien expresarían menor o nula competitividad.

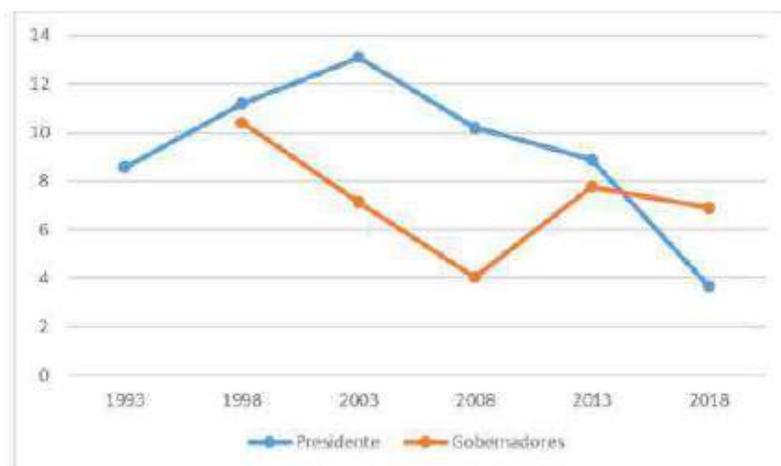
A pesar de que se trata de un indicador muy intuitivo, el mismo no establece parámetros para distinguir hasta qué punto una elección puede considerarse como competitiva, o bien, en qué

punto deja de serlo. Como criterio, estimamos que una elección es competitiva cuando el margen de victoria del ganador es igual o menor a siete puntos porcentuales; hablamos de una competitividad media cuando el margen de victoria alcanza hasta 15 puntos de diferencia; y de competitividad baja cuando el rango de victoria es superior a 15 por ciento de las preferencias de los votantes.

En el periodo democrático paraguayo la competitividad en los comicios para cargos ejecutivos es bastante irregular como se muestra en el Gráfico 7, y salvo las elecciones para gobernador de 2003 y las presidenciales de 2018 que han sido las más competitivas de todo el periodo, el indicador muestra una tendencia más inclinada al rango de la competitividad media en el que los vencedores se imponen con resultados que en promedio fluctúan entre siete y trece por ciento (ver Tabla 5).

Esto quiere decir que, por lo general, los candidatos ganadores en Paraguay suelen imponerse con ventajas relativamente cómodas y con márgenes estadísticamente irreversibles tanto en la arena nacional como sub-nacional.

Gráfico 7. Tendencia de la competitividad electoral para cargos ejecutivos



Elaboración propia con base en la actualización de cálculos.

Tabla 5. Competitividad para cargos ejecutivos

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	8.58	11.2	13.1	10.2	8.9	3.68
Gobernadores*		10.41	7.14	4.05	7.77	6.9

Elaboración propia con base en los datos recopilados y actualizados por Solís y Cerna (2019) y Cerna y Solís (2017). La competitividad para el cargo de gobernador se obtuvo del promedio nacional para cada elección.*

Al igual que en la concentración, proponemos una medida ponderada que permita sintetizar en un solo dato la caracterización global del comportamiento de este indicador en una serie temporal. La estructura de la medición sería exactamente igual que aquella creada para la concentración ponderada, pero tomando como referencia que se asigna un valor de 0 a aquellas elecciones de competitividad baja, 1 a las de competitividad media y 2 a las de competitividad alta.

Para construir este índice tomamos con referencia las medidas de competitividad de todas las elecciones para el cargo de gobernador celebradas desde 1998 en los 17 departamentos del país. En él se puede observar a primera vista que hay una notoria heterogeneidad en cuanto a los niveles de competitividad en las elecciones sub-nacionales paraguayas, aunque también cabe señalar que hay departamentos en los que existe una alta competencia (Cordillera, San Pedro, Caaguazú, Central y Amambay), así como otros en los que los márgenes de victoria de los ganadores son marcadamente amplios, y por ende la competitividad es baja como ocurre en Itapúa, Caazapá, Paraguairí y Guairá cuyos índices de competitividad ponderada oscilan entre 0.4 y 0.6 de la escala.

Ahora bien, por lo que se refiere a la competitividad ponderada por elección, podemos observar que en todos los años de la serie, el índice se mantiene en niveles medios. En suma, el cruce de ponderaciones (departamental y anual) nos arroja un índice ponderado de 1.16 lo que se traduce en una competitividad media para todo el periodo analizado.

Tabla 6. Índice de Competitividad Ponderada de las elecciones a gobernador (1998-2018)

Departamento	1998	2003	2008	2013	2018	Ponderación	ICP
Concepción	Alta	Media	Baja	Alta	Media	1.2	Media
San Pedro	Media	Alta	Alta	Alta	Alta	1.8	Alta
Cordillera	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	2	Alta
Guairá	Baja	Baja	Media	Alta	Baja	0.6	Baja
Caaguazú	Media	Alta	Alta	Alta	Alta	1.8	Alta
Caazapá	Baja	Baja	Baja	Media	Media	0.4	Baja
Itapúa	Baja	Baja	Baja	Baja	Alta	0.4	Baja
Misiones	Media	Baja	Alta	Media	Alta	1.2	Media
Paraguarí	Baja	Baja	Baja	Media	Media	0.4	Baja
Alto Paraná	Alta	Baja	Alta	Media	Alta	1.4	Media
Central	Alta	Alta	Media	Alta	Alta	1.8	Alta
Ñeembucú	Alta	Media	Baja	Alta	Alta	1.4	Media
Amambay	Alta	Media	Media	Alta	Alta	1.6	Alta
Canindeyú	Media	Alta	Media	Baja	Baja	0.8	Media
Pdte. Hayes	Baja	Media	Alta	Alta	Media	1.2	Media
Alto Paraguay	Media	Media	Baja	Media	Alta	1	Media
Boquerón	Alta	Media	Baja	Baja	Media	0.8	Media
Ponderación	1.1	0.94	0.94	1.35	1.47	1.16	

Elaboración propia con base en los datos sistematizados por Cerna y Solís (2017: 166-173) obtenidos del TSJE.

Un vistazo a la repartición de poder sub-nacional pone en evidencia dos cosas: a) que los partidos que dominan el sistema son la ANR y el PLRA; y b) que existe aún una diferencia importante entre colorados y liberales en tanto que, si bien son los partidos que dominan con su presencia todos los rincones del territorio, es bien cierto que a estos últimos les falta estructura para competir de manera más consistente que a los colorados, quienes pasado el tiempo siguen siendo una maquinaria electoral bastante bien aceitada (Alcántara, 2004). Una lectura final, indicaría que ni en el mejor momento de las terceras fuerzas estas llegaron a convertirse en una sombra de los partidos tradicionales, aunque es bastante plausible que hayan contribuido a que bajara la competitividad como se demuestra en el índice ponderado de los procesos electorales de 2003 y 2008 que ostentan los valores más bajos de la serie (0.94).

Tabla 7. Distribución partidista de las gobernaciones; hegemonías y alternancias

	1998	2003	2008	2013	2018
Departamento	Ganador	Ganador	Ganador	Ganador	Ganador
Concepción	PLRA-PEN	PLRA	PLRA	ANR	PLRA
San Pedro	ANR	ANR	PLRA	ANR	ANR
Cordillera	ANR	ANR	PLRA	PLRA	PLRA
Guairá	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Caaguazú	ANR	PLRA	PLRA	ANR	ANR
Caazapá	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Itapúa	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Misiones	ANR	ANR	PLRA	ANR	ANR
Paraguarí	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR

	1998	2003	2008	2013	2018
Alto Paraná	ANR	PLRA	ANR	ANR	ANR
Central	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Ñeembucú	ANR	ANR	ANR	PLRA	ANR
Amambay	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA
Canindeyú	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Pdte. Hayes	ANR	ANR	ANR	APC	ANR
Alto Py	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Boquerón	PLRA-PEN	ANR	ADB	ANR	ANR

Elaboración propia con base en los datos sistematizados por Cerna y Solís (2017: 166-173) y Solís y Cerna (2019).

Volatilidad electoral

Con este indicador se busca capturar el cambio neto en las preferencias electorales de los votantes de una elección a otra (Alcántara, Buquet y Tagina, 2018: 9), o bien, el grado de lealtad de los electores hacia los partidos políticos que conforman un sistema (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 143). De acuerdo con estas últimas autoras, la observación empírica primigenia que dio pie a la construcción de este indicador se le atribuye a Lipset y Rokkan (1967), quienes lograron identificar la alta estabilidad en los apoyos electorales que recibían varios partidos políticos europeos objeto de sus investigaciones.

Más adelante Pedersen (1979) sería quien propusiera el cálculo matemático de este fenómeno y lo bautizó como Índice de Volatilidad Agregada porque analiza la magnitud de los cambios a nivel del sistema mismo y no de los partidos en lo individual (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 143). Bajo esta lógica, Pedersen bus-

caba identificar el porcentaje mínimo de votantes que cambiaron sus preferencias de una elección t a otra $t+1$.

$$V_t^e = \frac{1}{2} \sum_{j=1}^J \Delta p_j^e$$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 148).

El índice se construye en una escala de 0 a 100 en la que un valor de cero, según Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 146-147), indicaría una hipotética invariabilidad en la captación de apoyos a los partidos por parte de los electores, los cuales votarían exactamente igual en dos elecciones sucesivas; y, por el contrario, un valor de 100 reflejaría que se ha presentado un cambio profundo o radical, a tal punto que todos los votantes habrían cambiado sus votos de una elección a otra.

En resumen, valores altos de volatilidad agregada, amén de reflejar un trasvase significativo de votos entre dos procesos electorales, hablaría también de una baja estabilidad del sistema de partidos en general, en la medida en que los partidos en su conjunto, no serían capaces de retener apoyos electorales consistentes en el tiempo. De acuerdo con Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 144), allí donde hubiese alta volatilidad muy probablemente estaríamos hablando de sistemas que experimentan realineamientos o cambios de ciclo. Por el contrario, valores bajos en el indicador reflejarían una alta identificación partidista por parte de los votantes, quienes difícilmente cambiarían sus preferencias, y por ende aportan una gran estabilidad al sistema de partidos.

Entrando en materia en cuanto al comportamiento de este indicador en Paraguay podemos detectar que por lo que se refiere a los comicios de la arena nacional desde 1993 (presidente, diputados y senadores), estos han mostrado oscilaciones heterogéneas, aunque con mayor profundización en las elecciones de 2003 cuando el índice superó los 35 puntos porcentuales netos. Una actualización de los cálculos que hemos publicado desde 2013 ubicaría el promedio de volatilidad agregada para estos tres cargos en 23.49

puntos porcentuales. Este resultado no cambia lo que sostenemos en otro trabajo (Cerna y Solís, 2018: 366), en el que caracterizamos la volatilidad del sistema de partidos paraguayo de moderada a alta siguiendo las consideraciones teóricas y empíricas de Mainwaring y Zoco (2007:153-154).

Sin embargo, es preciso reconocer que al analizar el más reciente proceso electoral (2018) desde la dimensión de este indicador es interesante observar un achicamiento en los valores del mismo, y que de hecho estos guarismos sean los más bajos en toda la serie temporal desde 1993, lo que podría estar mostrando indicios de un realineamiento de los electores a raíz del desdibujamiento de fuerzas políticas como UNACE y PPQ que estuvieron detrás del cambio que se produjo en las elecciones de 2003 como se muestra en la Tabla 8.

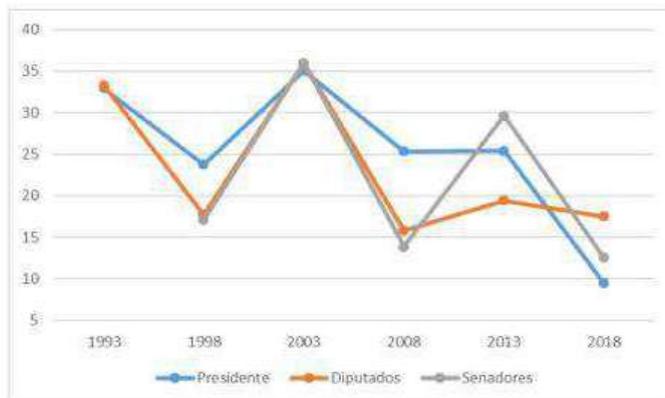
Tabla 8. Volatilidad agregada en elecciones para cargos nacionales (1993-2018)

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	32.95	23.75	35.05	25.35	25.40	9.55
Diputados	33.33	17.75	35.95	15.85	19.45	17.54
Senadores		17.10	35.95	13.85	29.65	12.60

Elaboración propia con base en cálculos publicados en 2013, 2018, 2019.

No obstante, al mirar la serie temporal en su conjunto podemos concluir que el sistema de partidos paraguayo muestra ciertos rasgos de inestabilidad derivado de la aparición y desaparición frecuente de partidos que han buscado ocupar el tercer espacio político (como UNACE y PPQ) y que, aunque existen dos partidos que han concentrado al gran grueso del electorado, y que incluso han realineado a los electores en torno a sí, los apoyos que reciben por parte de los votantes en general no son tan estables como se pudiera llegar a pensar, es decir, que pudiera estar en entredicho la lealtad o identificación partidista de los electores respecto de los partidos tradicionales que dominan la arena electoral paraguaya.

Gráfico 8. Comportamiento de la volatilidad agregada para cargos nacionales (1993-2018)

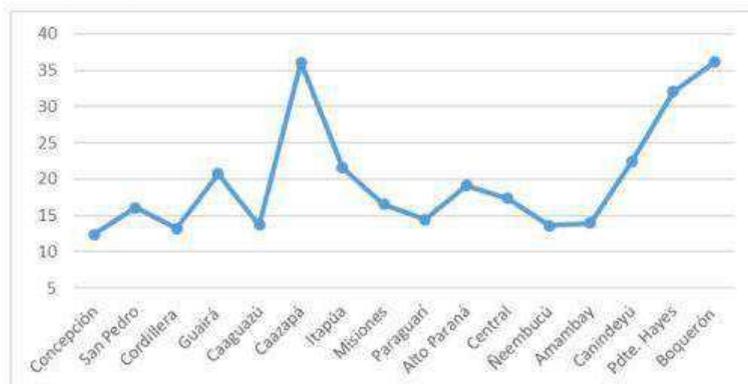


Elaboración propia con base en los datos recopilados y actualizados por Solís y Cerna (2019) y Cerna y Solís (2018).

En el ámbito departamental, el comportamiento de la volatilidad presenta la misma irregularidad que se observa en la arena nacional, es decir, oscilaciones que van desde resultados que hablarían de adhesión o lealtad de los votantes al no cambiar significativamente las preferencias netas entre dos procesos electorales, en especial en las elecciones de 2018, hasta trasvases muy elevados que en algunos casos superan los 30 puntos porcentuales como mínimo; en este escenario destacan departamentos como Caazapá, Presidente Hayes o Boquerón. Sin embargo, en términos generales el promedio de la volatilidad agregada en las elecciones para gobernador es ligeramente menor que aquella observada a nivel nacional para los cargos de presidente, diputados y senadores al ubicarse en 19.87, por lo que se podría decir, en principio, que muestra rasgos propios de lo que se considera como volatilidad moderada¹. El Gráfico 9 muestra los promedios de la volatilidad departamental durante los veinte años en los que se han celebrado elecciones para gobernador en el país.

1. Es importante precisar que el cálculo de la volatilidad promedio a nivel sub-nacional omite el caso de Alto Paraguay por no contar con datos precisos o consistentes, razón por la cual prescindimos del mismo para no distorsionar los resultados.

Gráfico 9. Promedios departamentales de la volatilidad electoral para el cargo de gobernador (1998-2018)



Elaboración propia a partir de cálculos realizados sobre los datos publicados por Cerna y Solís (2017: 170-173).

Volatilidad parlamentaria

Este indicador se construye con base en el número de escaños ganados o perdidos en dos legislaturas. Esta dimensión de la volatilidad permite describir el juego de poder entre los partidos con representación (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 144). Al igual que la volatilidad electoral, el cálculo se realiza a partir de obtener las diferencias en el porcentaje de escaños ganados o perdidos por cada partido en el lapso de dos legislaturas (t y $t+1$). Esas ganancias o pérdidas se suman en valores absolutos y se dividen entre dos; el resultado obtenido indicaría la variación neta de cambios en el sistema de partidos en el ámbito parlamentario.

En las Tablas 9 y 10 se pueden observar tres informaciones fundamentales: a) el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las diferentes legislaturas desde 1993; b) el diferencial de ganancia o pérdida de bancas de cada partido entre dos elecciones (1998-2003; 2003-2008; 2008-2013; 2013-2018 y 2018-2023); y c) el resultado de la volatilidad agregada en los cinco cohortes del indicador. De las tablas se puede extraer que el comportamiento de la volatilidad parlamentaria exhibe saltos significativos que en diputados van de valo-

res desde 11.25 hasta 25 puntos netos para luego volver a descender a niveles similares a los de 1998 (10%) en una suerte de recorrido ondular, mientras que en senadores la línea de trayectoria es más pronunciada al exhibir valores medio-bajos en los cohortes de 1998, 2008 y 2018 y valores de transferencia elevados en 2003 y 2013. El Gráfico 10 da muestra más clara de ambas trayectorias en el tiempo.

Tabla 9. Volatilidad parlamentaria de la Cámara de Diputados (1998-2018)

Partido	1993	1998	V1	2003	V2	2008	V3	2013	V4	2018	V5
ANR	47.5	56.25	8.75	46.25	10	37.5	8.75	55	17.5	52.5	2.5
PLRA	41.25	32.5	8.75	26.25	6.25	33.75	7.5	33.75	0	37.5	3.75
PEN	8.75	8.75	0		8.75			2.5	2.5	2.5	0
PRF	2.5		2.5		0						
UNACE				12.5	12.5	18.75	6.25	2.5	16.25		2.5
PPQ				12.5	12.5	3.75	8.75	1.25	2.5	3.75	2.5
PPS		2.5	2.5	2.5	0		2.5				
MPT						1.25	1.25		1.25		
PDP						1.25	1.25		1.25		
APC						2.5	2.5		2.5		
ADB						1.25	1.25		1.25		
AP								2.5	2.5		2.5
APCh								1.25	1.25		1.25
FG								1.25	1.25		1.25
Hagamos										2.5	2.5
Cruzada Nacional										1.25	1.25
Volatilidad		11.25		25		20		25		10	

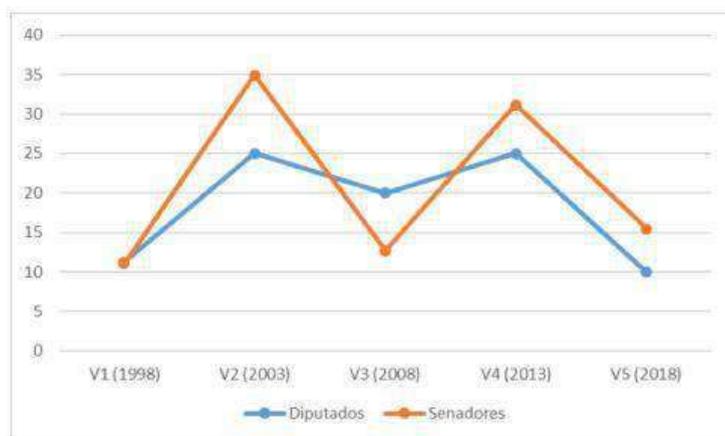
Elaboración propia.

Tabla 10. Volatilidad parlamentaria de la Cámara de Senadores (1998-2018)

Partido	1993	1998	V1	2003	V2	2008	V3	2013	V4	2018	V5
ANR	44.4	53.3	8.9	35.5	17.8	33.3	2.2	44.4	11.1	37.7	6.7
PLRA	37.7	28.8	8.9	27.4	1.4	31.1	3.7	28.8	2.3	28.8	0
PEN	15.5	15.5	0	2.1	13.4		2.1	2.2	2.2		2.2
PRF	2.1		2.1		0		0		0		0
PB		2.2	2.2		2.2		0		0		0
UNACE				15.5	15.5	20	4.5	4.4	15.6	2.2	2.2
PPQ				15.5	15.5	8.8	6.7		8.8	6.6	6.6
PPS				4	4	2.2	1.8		2.2		0
MPT					0	2.2	2.2		2.2		0
PDP						2.2	2.2	6.6	4.4	4.4	2.2
AP								2.2	2.2		2.2
FG								11.1	11.1	13.3	2.2
Hagamos										4.4	4.4
Cruzada Nacional										2.2	2.2
Volatilidad			11.05		34.9		12.7		31.2		15.45

Elaboración propia.

Gráfico 10. Trayectoria evolutiva de la volatilidad parlamentaria (1998-2018)



Elaboración propia.

Del análisis del indicador en ambas cámaras a lo largo de los 20 años de observación se concluye que hay una inconsistencia por parte de los partidos en general de mantener sus parcelas de poder de una legislatura a otra. Las disputas internas y la eventual creación de nuevos partidos que han espantado votantes a los partidos tradicionales muestran sus consecuencias en los cambios de composición de los órganos de representación política institucional. Sin embargo, no se puede soslayar que la volatilidad de la más reciente cohorte (V5) en ambas cámaras estaría reflejando un realineamiento de la representación en favor de los partidos tradicionales ANR y PLRA, y de terceros partidos como el PEN y PPQ en diputados y el Frente Guasú y la UNACE en senadores que entre la legislatura actual y la anterior mostraron variaciones en pérdidas o ganancias de escaños relativamente pequeñas.

Polarización

Este indicador pensado seminalmente por Sartori (1976) para comprender el tipo de interacciones de un sistema de partidos tiene al día de hoy dos dimensiones para su medición: a) la

polarización no ponderada (propuesta original de Sartori); y b) la polarización ponderada (Taylor y Herman, 1971; Knutsen, 1998). La noción original del indicador consiste en medir la separación existente entre los dos polos de un sistema de partidos (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 88) al calcular la distancia que aparta a los partidos cuyas ubicaciones ideológicas son más extremas en el continuo izquierda-derecha. Si bien esta medición es muy intuitiva y sencilla de calcular omite ponderar el peso que los partidos tienen en el sistema. Por esa razón se ha optado por incluir las dimensiones electoral o parlamentaria para introducir un dato adicional que permita calibrar el peso de los partidos con base en su fuerza en las urnas o en su poder traducido en escaños.

La polarización es un indicador sumamente interesante de explorar ya que su comportamiento permite identificar el grado de estabilidad del sistema y la facilidad (o no) de encontrar puntos de acuerdo entre los actores políticos en función de cuan cercanos o alejados se encuentren unos de otros, lo que permite garantizar condiciones de gobernabilidad o ingobernabilidad, según sea el caso. En ese sentido, Sartori (1976) explica que de acuerdo al grado de polarización que tenga un sistema de partidos, estos pueden presentar dos tipos de dinámicas: a) centrípetas; o b) centrífugas.

Los primeros serían aquellos cuyas interacciones tenderían a discurrir hacia el centro, y por lo tanto estarían dominados por la moderación de los partidos en su actuación política (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 88). Los segundos, por el contrario, tenderían a exhibir posiciones extremas, y en consecuencia vaciarían o debilitarían el centro político porque los partidos se desplazarían hacia los polos predominando la lógica amigo-enemigo en la que la incontinencia dominaría la escena política. Para Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 88) los sistemas con dinámicas centrífugas podrían estar asociados al surgimiento de partidos anti-sistema que buscan romper el *establishment* desde los extremos del espectro ideológico.

Para la construcción de este indicador es imprescindible contar con datos sobre la ubicación ideológica de los partidos políticos;

y para el caso del cálculo de la polarización ponderada, resulta necesario, además, la proporción de escaños que ocupa cada partido en las cámaras legislativas. Entre las dos medidas, existe un consenso más amplio, aunque no exento de críticas, por la fórmula propuesta por Taylor y Herman (1971), mejorada por Knutsen (1998). La razón por la que es preferida la polarización ponderada con base en datos parlamentarios estriba en que los partidos más extremos de un sistema ingresan con menos frecuencia a los cargos de representación, y salvo que desde las calles desarrollen una gran fuerza desestabilizadora, estos partidos son más bien irrelevantes porque están fuera de la esfera política de la toma de decisiones, factor clave para la gobernabilidad (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 91).

La polarización no ponderada calcula la distancia entre los partidos ubicados más a los extremos de la escala ideológica, por lo que una mayor brecha sugeriría mayor polarización y viceversa (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 93). A partir de una escala de Likert de 1 (izquierda) a 10 (derecha), el valor máximo de esta medida sería de 9 grados que solo sería posible si los partidos más distanciados se ubicaran ideológicamente en los extremos de la escala. Sin embargo, de acuerdo con Sartori, cuando la distancia es superior a 3 estaríamos frente a sistemas de polarización alta, y cuando estos son menores a 1.5 se consideraría como de polarización baja.

$$Pp = \sum_{j=1}^J p_j^p (x_j - x_p)^2$$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 94).

Por su parte, la polarización ponderada se considera como una fórmula más sofisticada puesto que mide las distancias ideológicas ponderando el peso de los partidos en función de la proporción de escaños que ocupan. De acuerdo con Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 94), con ello se evita el sesgo de la medición original propuesta por Sartori en la que se podría estar sobredimensionando la existencia de partidos muy extremos pero de poca relevancia en el sistema político. Este indicador se construye sobre una escala de 0 a 7 en donde valores más cercanos a 0 revelan dinámicas más

centrípetas y valores más próximos a 7 evidencian dinámicas más centrífugas del sistema de partidos en su conjunto.

$$P_p = \sum_{j=1}^J p_j^p (x_j - x_p)^2$$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 94).

Para el caso paraguayo construimos la medida en sus dos dimensiones con el objetivo de mostrar las sensibles diferencias de interpretación que se pueden derivar de ambas. Los datos de ubicación ideológica y de proporción de escaños (para correr la fórmula de Taylor y Herman) se obtuvieron de las bases del Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca (USAL), así como de un par de trabajos previamente publicados (Solís y Cerna, 2019; Cerna y Solís, 2018)².

Al medir la polarización no ponderada (P_{np}) siguiendo los criterios de Sartori para cada una de las legislaturas paraguayas desde el retorno a la democracia, es posible observar que los resultados en todas ellas estarían indicando que el sistema de partidos paraguayo se caracterizaría por estar altamente polarizado al presentar valores de distancia superiores a 3 entre los partidos más extremos que han tenido representación en las cámaras legislativas. Sin embargo, y ahí está la crítica a este modelo de medición, la propuesta de Sartori omite tomar en cuenta el peso de las fuerzas políticas en los extremos.

En el caso paraguayo, la evidencia deja ver que no es lo mismo el peso de la ANR (a la derecha) que a lo largo de 30 años de de-

2. Para el caso de las ubicaciones ideológicas de los partidos en las legislaturas 2013-2018 y 2018-2023 estas se obtuvieron de las medias de ubicación de la serie del proyecto PELA. Por lo que toca a los partidos cuyos datos de ubicación no contemplan las bases de la USAL (Partido Nacional, Hagamos y Cruzada Nacional) se acudió al juicio de ex diputados nacionales. El dato de la ubicación del Frente Guasú se asoció al otorgado al líder más visible de la organización, Fernando Lugo recogida por el PELA.

mocracia ha sido el partido más fuerte, que aquel que han representado agrupaciones como el PRF, el PPS, el FG o Cruzada Nacional cuyos pesos parlamentarios en ningún caso han superado el 15 por ciento de las bancas del Congreso. Esto quiere decir que, si bien hay partidos con posiciones distantes en el ámbito de la representación, la gobernabilidad nunca ha estado en riesgo porque al menos una de las fuerzas en los extremos (en este caso hacia la izquierda) no tiene un peso significativo en escaños como para cambiar la dinámica de interacciones hacia los polos.

Tabla 9. Volatilidad parlamentaria de la Cámara de Diputados (1998-2018)

1993-1998		1998-2003		2003-2008		2008-2013		2013-2018		2018-2023	
ANR	7.36	ANR	7.85	ANR	6.8	UNACE	8.16	UNACE	7.43	ANR	7.06
PRF	4.2	PEN	4.86	PPS	3.73	Otros	3.67	FG	3.35	Cruzada	3
Pnp											
3.16		2.99		3.07		4.49		4.08		4.06	

Elaboración propia con base en datos del PELA (1996; 1998; 2003; 2008) y de la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

Ahora bien, al calcular la polarización ponderada de acuerdo con la fórmula propuesta por Taylor y Herman (1971), tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores, encontramos resultados cuyas lecturas son bastante distintas en cuanto a su interpretación frente a los arrojados en el ejercicio anterior. Según esta fórmula, el sistema de partidos paraguayo posee una baja polarización, y en consecuencia presenta una dinámica centrípeta en el que las interacciones entre fuerzas políticas están pautadas por la contención de las mismas. Este indicador es más verosímil si tomamos en cuenta que los partidos con mayor peso en la representación han solido tener distancias ideológicas relativamente próximas entre sí, y que en promedio, todos los partidos que en 30 años de democracia han tenido representación parlamentaria han tendido a confluir o circundar el centro político (5.5).

A pesar de ello, no podemos obviar que la mayoría de los partidos que a lo largo de tres décadas han ocupado espacios en el Poder Legislativo paraguayo, se han caracterizado por inclinarse más hacia la derecha del espectro ideológico y que, en realidad, algunos de ellos han sido escisiones de los partidos decanos del sistema (ANR y PLRA), razón por la cual es comprensible que por lo que toca a la ideología, la polarización tienda a ser baja. No obstante, habrá quien se pregunte con razón: si la polarización entre partidos es escasa, ¿por qué entonces el sistema político paraguayo ha sido uno de los más inestables de la región? La respuesta apuntaría a tres direcciones: a) a coyunturas críticas; b) a conflictos entre facciones partidarias; y/o c) al pragmatismo para deshacerse de personajes que vulneran el *establishment* (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017; Pérez-Liñán, 2014; Cerna y Solís, 2012).

Tabla 12. Polarización ponderada en las legislaturas paraguayas

	1993-1998	1998-2003	2003-2008	2008-2013	2013-2018	2018-2023
Diputados	0.7996	1.1608	0.5929	1.1503	0.5676	0.4553
Senado	0.8511	1.3451	0.6546	0.841	1.7092	1.8447

Elaboración propia con base en datos del PELA (1996; 1998; 2003; 2008) y de la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

En términos diacrónicos, el Gráfico 11 permite apreciar que hasta la legislatura 2008-2013 la tendencia de la polarización ponderada era bastante similar entre las cámaras legislativas, y que a raíz de 2013 ha habido una divergencia en la que la polarización se ha atenuado en la cámara baja al tiempo que se ha incrementado en la cámara alta. Una posible explicación estaría fundada en el realineamiento del electorado del que se ha hecho mención en este capítulo, aunado a la desproporcionalidad de la cámara baja que estaría favoreciendo a los partidos más grandes cuyas distancias ideológicas son más reducidas, en detrimento de otras fuerzas políticas que encontrarían bastante difícil alcanzar escaños en ese cuerpo legislati-

vo. Mientras que el aumento de la polarización en el Senado estaría asociada a las propias reglas del sistema electoral que, al repartir la totalidad de las bancas en una sola circunscripción nacional, ha abierto la posibilidad de que partidos más pequeños y con ideologías difusas, como el Frente Guasú, el PDP o Cruzada Nacional, alcancen bancas y modifiquen el comportamiento de la polarización aunque en ningún caso hacia dinámicas centrífugas.

Gráfico 11. Trayectoria evolutiva de la polarización ponderada en el Congreso paraguayo



Elaboración propia con base en datos del PELA (1996; 1998; 2003; 2008) y de la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

Fluidez

Este indicador guarda cierta relación, mas no totalmente, con el concepto de institucionalización propuesto por Mainwaring y Scully (1995). La diferencia, según explican Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 156), radica en que mientras la fluidez estima el grado de estabilidad de los integrantes de un sistema de partidos, la institucionalización mide la estabilidad de estos, así como el tipo de interacciones que tienen entre sí.

Al centrarnos en la fluidez, prestamos atención a observar el número de partidos que ingresan o salen del Poder Legislativo de una elección a otra. Al considerar a la fluidez bajo la acepción de algo que se mueve o que se desplaza como producto de una escasa cohesión, un sistema se califica como fluido cuando no es constante el número de partidos que compiten para ganar puestos de representación (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 155). Por el contrario, un sistema que mantiene constantes a sus actores en competencia se considera como estable. En consecuencia, es intuitivo pensar que la fluidez se haría presente en sistemas poco institucionalizados en donde aparecen y desaparecen partidos de manera frecuente.

También es conveniente señalar que este indicador muestra alguna relación con el de volatilidad, sin embargo, como sostienen Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 156), no sería correcto sacar conclusiones sobre la estabilidad de un sistema de partidos tomando exclusivamente la volatilidad agregada, ya que esta solo captura la demanda del voto, mientras que la fluidez se centra en el lado de la oferta partidista que podría estar detrás de las decisiones de los votantes para cambiar sus preferencias de una elección a otra. La literatura escrita hasta el día de hoy por autores como Artiga (1998), Toole (2000) o Lindberg (2007) considera que existe fluidez cuando hay una ausencia de “implantación social de los partidos”, o dicho en otras palabras, “falta de vínculos entre votantes y partidos” (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 156).

Entre las mediciones propuestas para calcular la fluidez de un sistema de partidos, optamos por la hecha por Artiga (1998) quien construye su indicador a partir de los escaños obtenidos por las fuerzas políticas que incursionan como actores nuevos en las cámaras y dividiendo este número sobre el total de bancas que integran el órgano legislativo correspondiente multiplicado por 100. El resultado es un valor que fluctúa entre 0 (no hay partidos nuevos) y 100 (todos los escaños son ganados por nuevos partidos).

$$Fp = \left(\frac{e^h}{M} \right) 100$$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 161).

En Paraguay los niveles de fluidez partidista en la Cámara de Diputados se han mantenido bajos, con excepción de la legislatura 2003-2008, en la que este indicador se disparó a 25 puntos sobre la escala propuesta, cuando un total de 20 bancas (25%) fueron a parar a los entonces nuevos partidos UNACE y PPQ. Después de 2008 el índice se redujo significativamente porque los partidos que desde ese momento han accedido a la representación parlamentaria no han obtenido un número tan alto de escaños como en 2003.

La actual legislatura muestra la tasa de fluidez más baja de los últimos quince años producto de la escasa variación de bancas obtenidas por la ANR, el PLRA, el PEN y el PPQ entre la legislatura pasada y la presente, lo que estaría indicando la estabilización de la oferta partidista que se traduce en espacios de representación. Aquí de nueva cuenta, vale la pena traer a colación el impacto que tiene el sistema electoral de representación proporcional en circunscripciones pequeñas y medianas que impide el acceso a nuevos partidos que para lograrlo requieren una votación muy copiosa.

Tabla 13. Fluidez partidista en la Cámara de Diputados paraguaya

	1998	2003	2008	2013	2018
Núm. escaños p/ nuevos partidos	2	20	5	6	3
Total de escaños	80	80	80	80	80
Fluidez	2.5	25	6.25	7.5	3.75

Elaboración propia con base la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

En el Senado la fluidez muestra un comportamiento algo más complejo. En la serie de veinte años que captura la medición del indicador para cada una de las legislaturas desde entonces, es posible observar tres tipos de fluidez: a) escasa (en las legislaturas 1998-2003 y 2008-2013); b) alta (en la legislatura 2003-2008); y c) moderada (en las legislaturas 2013-2018 y 2018-2023). Dejando de lado a las asambleas que presentan valores bajos, es por demás interesante observar que el fenómeno de fluidez de 2003 supuso un momento de crisis generalizada para el sistema de partidos pues la irrupción de la UNACE y el PPQ evidencian en todos los indicadores que su presencia provocó un cisma.

Siguiendo la línea argumentativa de Artiga (1998), este fenómeno estaría asociado con dinámicas personalistas que dan pie a la fundación de nuevos partidos como en efecto ocurrió con UNACE y PPQ hacia 2003, y otros como el Frente Guasu, Hagamos o Cruzada Nacional que de manera más reciente han ocupado espacios de poder gracias a la aparición de liderazgos particulares como los de Fernando Lugo, Tony Apuril o Paraguay Cubas. La tendencia hacia una fluidez moderada estaría asociada a los efectos del sistema de representación proporcional en una sola circunscripción nacional que ofrece mayores posibilidades a pequeños partidos de alcanzar un escaño en la cámara alta. Pero por otro lado, revela la diversificación de la oferta partidista en el país a raíz del cisma de 2003, aunque esta no merme el predominio de las maquinarias electorales tradicionales.

Tabla 14. Fluidez partidista en la Cámara de Senadores paraguaya

	1998	2003	2008	2013	2018
Núm. escaños p/ nuevos partidos	1	16	2	7	6
Total de escaños	45	45	45	45	45
Fluidez	2.22222222	35.55555556	4.44444444	15.55555556	13.33333333

Elaboración propia con base la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

Otra dimensión importante aportada por Artiga (1998) en el estudio de la fluidez tiene que ver con lo que él ha denominado como los índices de natalidad y mortalidad partidista. Para este autor, el primero de estos índices remite al número de partidos que obteniendo escaños en una elección (t) previamente no los tenían (t-1), mientras que el índice de mortalidad refiere al efecto contrario, es decir, el número de partidos que habiendo obtenido escaños en t-1 no obtuvieron ninguno en t. En ambos casos, dichas cantidades se dividen sobre el total de partidos que alcanzaron representación y se multiplican por 100 (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 162).

$$\text{Natalidad partidista } N_p = \left(\frac{J_t^h}{J_t} \right) 100$$

$$\text{Mortalidad partidista } M_p = \left(\frac{J_t^d}{J_{t-1}} \right) 100$$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 162).

El desempeño de estos índices en Paraguay nos revela que así como nacen nuevos partidos de manera significativa de elección a elección (a razón de cuatro en promedio) también es cierto que otros tantos mueren o hibernan en una magnitud ligeramente menor (alrededor de tres).

Desde que se inauguró el periodo democrático 15 partidos políticos han alcanzado puestos de representación parlamentaria en la cámara de diputados, pero solo cinco de ellos han logrado permanecer en al menos la mitad de las legislaturas desde entonces (ANR, PLRA, PEN, UNACE y PPQ). El resto de agrupaciones que hibernan o han perecido denotan su falta de anclaje o implantación, lo que dificulta su institucionalización.

Tabla 15. Índice de natalidad y mortalidad de los partidos paraguayos

	1998	2003	2008	2013	2018
Partidos nuevos	1	2	4	4	2
Partidos desaparecidos	1	1	1	4	4
Total de partidos en t-1	4	4	5	8	8
Total de partidos en t	4	5	8	8	6
Natalidad	25	40	50	50	33.33
Mortalidad	25	25	20	50	50

Elaboración propia con base la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

Nacionalización

Este indicador captura el grado de homogeneidad de los apoyos electorales que reciben los partidos en los diferentes territorios de un espacio geográfico determinado (país, departamento, región, etc.). Esta medida permite identificar el grado de implantación de los partidos y evidenciar la distribución territorial de sus apoyos, ya que no es lo mismo equiparar a diferentes partidos con preferencias agregadas similares que mirar el desempeño de estos en el conjunto de circunscripciones que integran la geografía electoral. Tal y como sostienen Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 176), no es lo mismo hablar de partidos con apoyos homogéneos a lo largo de un territorio que hacerlo de fuerzas políticas cuyos apoyos, por el contrario, están muy concentrados geográficamente.

Jones y Mainwaring (2003) son quienes han desarrollado una de las fórmulas con mayor aceptación en el seno de la comunidad académica. Estos autores proponen el cálculo de la nacionalización de los partidos políticos a partir de la construcción de un índice de Gini de 0 a 1 en donde resultados más próximos al valor mínimo sugerirían que un partido está muy desnacionalizado, y que en todo caso sus apoyos estarían muy localizados en el territorio, y resultados más próximos al valor máximo indicarían que un partido está muy nacionalizado y sus apoyos son muy constantes en todas las unidades geográficas electorales.

$$INP = 1 - (\sum_{c=1}^{C-1} P_c Q_{c+1}) - (\sum_{c=1}^{C-1} P_{c+1} Q_c)$$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 183).

En Paraguay, las diferentes tomas del indicador revelan que existe una significativa asimetría entre los partidos tradicionales que están altamente implantados en el territorio, frente a lo escasamente territorializados que se encuentran el resto de los partidos.

Lo interesante de este ejercicio es que se confirma la estabilidad en cuanto a la nacionalización de la ANR, el PLRA y la UNACE, mientras que se destaca que una formación como el Partido Verde de Paraguay, que ni siquiera tiene representación parlamentaria, cuenta con una estructura y homogeneidad del voto más sólida que el Frente Guasú que es el partido más nacionalizado entre las organizaciones de izquierda. Por otro lado, partidos como Cruzada Nacional, Hagamos y el Movimiento Político Indígena Plurinacional están claramente anclados en territorios específicos por lo que sus apoyos tienden a ser muy heterogéneos a lo largo y ancho de la geografía nacional (Solís y Cerna, 2019: 278).

Tabla 15. Índice de natalidad y mortalidad de los partidos paraguayos

Partido	1998	2003	2008	2013	2018
ANR	0.94338434	0.88873732	0.91658256	0.94386416	0.92140474
PLRA	0.93564543	0.75260321	0.85513403	0.88319005	0.89415304
UNACE		0.70074122	0.74086617	0.49557244	0.49387238
PPQ		0.63948575			
PEN		0.12493081			
MPT			0.31066545		
FG				0.51809104	0.20043893
P.VERDE					0.37262375
CRUZADA					0.06667157
HAGAMOS					0.058824
ARTISTAS					0.2072223
PLURINACIONAL					0.058824

Elaboración propia con base la información sistematizada por Solís y Cerna (2019: 273-274).

El “efecto Lino óo”

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, las oscilaciones y variaciones en los indicadores del sistema de partidos en buena medida se han dado debido a lo que en esta investigación denominamos el “efecto Lino óo”³ que ha significado la irrupción y desaparición de la figura del ex general golpista Lino César Oviedo entre noviembre de 2002 y febrero de 2013 en el escenario político paraguayo. Con

-
3. A Lino César Oviedo le pusieron el apodo de Lino óo durante su campaña electoral, es por ello que se denomina de esta manera al efecto político que causó en el sistema partidos paraguayo en el periodo señalado.

la escisión de la ANR tras el juicio político a Raúl Cubas Grau, Lino Oviedo desde su exilio en Brasil, organizó y creó su propio partido, la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), así como también fue el responsable de algunas revueltas de sus adherentes en Paraguay e intentos de golpe de Estado que lograron desestabilizar varias veces al gobierno de González Macchi (sucesor de Raúl Cubas). La figura de Lino Oviedo fue importante para el periodo que va desde 2002 a 2013, tanto por su impacto en el sistema de partidos con la división del caudal electoral de la ANR, así como por su responsabilidad en la inestabilidad política del país, antes señalada. El “efecto Lino” finalizó con la muerte del ex general en un accidente aéreo, a tan solo dos meses de las elecciones generales de abril de 2013 y tras este acontecimiento, varios diputados (entre ellos los dos hijos de Oviedo) y senadores de UNACE regresaron al redil colorado, desinflando prácticamente al partido tras la desaparición de su líder.

Conclusiones

Tras tres décadas de democracia, el sistema de partidos paraguayo se podría definir como pluralista moderado, aunque con un significativo realineamiento al bipartidismo. En ese sentido, es por demás llamativo que, en un clima de animadversión a los partidos políticos a nivel internacional, las fuerzas políticas tradicionales de Paraguay parecieran gozar de una envidiable salud traducida en los altos niveles de concentración electoral que siguen obteniendo elección tras elección.

Sin embargo, también hay que destacar el papel que juegan los sistemas electorales empleados para la elección de cargos ejecutivos y representativos y el efecto que estos tienen sobre los votantes y los partidos mismos a la hora de inclinar sus preferencias unos y trazar sus estrategias los otros. La elección de cargos ejecutivos (presidente y gobernadores) al realizarse bajo las reglas de la mayoría simple continúan dando la razón a los postulados de Duverger (1957) sobre los efectos mecánicos y psicológicos de los sistemas mayoritarios al favorecer sustancialmente a los partidos con mayores estructuras y capacidades para movilizar votantes.

A su vez, la traducción de votos en escaños a través de listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones medianas y pequeñas, en promedio, para la cámara baja, ha facilitado las cosas a los partidos tradicionales paraguayos que al gozar de una fuerte implantación en el territorio (nacionalización) han tenido la capacidad de retener la gran mayoría de los escaños de este cuerpo legislativo. A ello también habrá que agregar la desproporcionalidad de esta cámara que tiene menos de la mitad de bancas de las que debería de tener de respetarse el principio propuesto por Taagepera y Shugart (1989) quienes sostienen que la magnitud de una cámara de representación popular debería ser proporcional al tamaño de la raíz cúbica del total de la población, lo que significa, para el caso paraguayo, que la cámara baja debería de tener 200 escaños y no 80 como hasta el día de hoy, ya que su actual tamaño no solo sub-representa a la población en general, sino que beneficia a los partidos más grandes del sistema.

Al mismo tiempo, la adopción de la fórmula D'Hondt para traducir votos en escaños tiene efectos negativos para las formaciones políticas más pequeñas que requieren cumplir uno de los dos siguientes supuestos: a) tener una gran captación de votos para poder competir en la repartición de bancas en circunscripciones pequeñas o medianas; o b) que la magnitud de las circunscripciones sean grandes para poder obtener escaños con umbrales de votos mucho más reducidos (Nohlen, 2015; González Tule, 2017).

En Paraguay, la evidencia empírica nos dice que por lo general los partidos pequeños que alcanzan a obtener espacios de representación, los consiguen por la mayor magnitud de distritos como Central, Capital, Alto Paraná, Caaguazú o Itapúa para las elecciones de diputados, así como gracias al tamaño de la circunscripción nacional (45) para la integración de la Cámara de Senadores.

En cualquier caso, es bien cierto que los partidos más pequeños del sistema tienen muchas dificultades para competir frente a las maquinarias electorales de la ANR y el PLRA, ya que su im-

plantación territorial suele estar muy concentrada en unos pocos territorios de la geografía nacional, y por lo tanto son altamente susceptibles a desaparecer en poco tiempo como lo muestra el índice de mortalidad de partidos.

En esa misma línea, y a pesar de las adversidades, en Paraguay existe una interesante tasa de natalidad de partidos políticos, lo que significa que hay una constante renovación de la oferta partidista sin dejar pasar por alto que algunas de las fuerzas políticas de nueva creación han sido escisiones de otros partidos como puntualmente lo han sido la UNACE o el PPS.

Por otro lado, es conveniente acotar que el sistema de partidos paraguayo se mueve en dos velocidades diferentes como lo evidencia el indicador de concentración. En efecto, el nivel sub-nacional muestra una mayor concentración del voto que lo que se observa en el plano nacional. Ello revela los profundos anclajes de los partidos tradicionales que son los que dominan profusamente la arena sub-nacional en la que han perdido solo dos elecciones en dos décadas de comicios departamentales (Boquerón 2008 y Presidente Hayes 2013). Las medidas de concentración ponderada propuestas en este capítulo reafirman esta diferencia al arrojar un resultado de concentración media para las elecciones presidenciales (1.5) y de concentración alta para los comicios para gobernador (1.6).

En el plano de la competitividad es interesante observar que tanto en el plano nacional como en el sub-nacional las elecciones por lo general se resuelven con márgenes de victoria estadísticamente irreversibles, es decir, por encima de 7.5 puntos porcentuales, lo que en términos globales indicaría que los partidos ganadores se suelen alzar con la victoria con márgenes relativamente cómodos. No obstante, no podemos soslayar que hay departamentos como San Pedro, Caaguazú, Cordillera, Central o Amambay que en promedio exhiben índices de competitividad ponderada altos, y que, por otro lado, la última elección presidencial mostró los niveles de competitividad más cerrados de la joven historia democrática paraguaya.

Con todo y que los partidos Colorado y Liberal han dominado la escena a lo largo de los treinta años de democracia, también es cierto que no han sido capaces de mantener en niveles bajos la lealtad de sus votantes. Los indicadores de volatilidad electoral y parlamentaria refieren que el trasvase de preferencias o de escaños netos suelen fluctuar entre 20 y 25 por ciento, una proporción mediana en términos de Pedersen (1979), pero relativamente alta cuando hablamos de partidos tan dominantes en el sistema. Ciertamente la aparición de nuevos partidos como UNACE y PPQ hacia 2003 fueron un factor fundamental para entender los cambios de preferencias entre los electores, sin embargo, resulta por demás llamativo que en un país que en apariencia hay fuertes identidades partidarias exista una volatilidad con esos rangos.

En otra dimensión, aunque en treinta años han aparecido y desaparecido algunos partidos, la fluidez del sistema en general ha sido media-baja, es decir, que el número de partidos que entran y salen del sistema no es tan alto como en otros países como Perú, por citar un ejemplo. Si a este hecho le agregamos las distancias ideológicas ponderadas de los partidos que alcanzan representación podemos concluir que, a pesar de la progresiva, aunque moderada fragmentación del sistema, la dinámica del mismo es centrípeta, es decir, que los partidos tienden a confluir hacia el centro del espectro, principalmente porque los partidos con mayor peso de representación institucional han solido estar relativamente próximos en sus ideologías.

Por todo lo anterior, podemos concluir diciendo que el sistema de partidos paraguayo es plural en lo general, pero con una fuerte ascendencia bipartidista que se ha beneficiado del diseño institucional y de las reglas del juego, al tiempo que exhibe un comportamiento medio en cuanto a indicadores como competitividad y volatilidad. Asimismo, se presenta como un sistema relativamente estable en el que la oferta partidista se mantiene constante y existe escasa polarización entre las fuerzas políticas con representación.

Tabla 17. Comportamiento global de los indicadores calculados

Indicador	Promedio o media para el periodo		Interpretación
NEP electoral (Laakso & Taagepera)	Presidente	2.75	Bipartidismo con tendencia al pluralismo
	Diputados	3.77	Pluralismo moderado
	Senadores	4.61	Pluralismo moderado
	Gobernadores	2.83	Bipartidismo con tendencia al pluralismo
NEP parlamentario (Laakso & Taagepera)	Diputados	2.69	Bipartidismo con tendencia al pluralismo
	Senadores	3.40	Pluralismo moderado
Concentración (Sartori)	Presidente	79.34	Media-alta
	Gobernadores	82.59	Alta
Concentración ponderada (Solís & Cerna)	Presidente	1.5	Media-alta
	(Solís & Cerna)	1.6	Alta
Concentración (Sartori)	Presidente	9.27	Media
	Gobernadores	7.25	Alta
Competitividad ponderada (Solís & Cerna)	Presidente	1.16	Media
	(Solís & Cerna)	1.16	Media

Volatilidad electoral (Pedersen)	Presidente	25.34	Media
	Diputados	23.31	Media
	Senadores	21.83	Media
Volatilidad parlamentaria (Pedersen)	Diputados	18.25	Media
	Senadores	21.06	Media
Polarización ponderada (Taylor & Herman)	Diputados	0.78775	Centrípeto
	Senadores	1.20761667	Centrípeto
Fluidez partidista (Artiga)	Diputados	9.00	Baja
	Senadores	14.22	Media
Natalidad/Mortalidad (Artiga)	Natalidad	38.38	En promedio nacen cuatro partidos por elección
	Mortalidad	31.54	En promedio mueren tres partidos por elección
Nacionalización de partidos (Jones & Mainwaring)	ANR	0.92140474	Altamente nacionalizado
	PLRA	0.89415304	Altamente nacionalizado
	UNACE	0.49387238	Medianamente nacionalizado
	FG	0.20043893	Poco nacionalizado

Elaboración propia.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel y Tagina, Ma. Laura (2018). "Introducción". En Alcántara et al. (Coords.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: CIS, pp. 7-20.
- Alcántara, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa e institucionalización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Artiga, Álvaro (1998). "Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos (Notas metodológicas para su medición)". *América Latina Hoy*, 10: 125-129.
- Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario (2018a) "Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales. En Alcántara Manuel; Buquet, Daniel y Tagina, María Laura (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*". Madrid: CIS, pp. 353-376.
- Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario (2018b) "La alternancia político-electoral en Paraguay: la elección de Fernando Lugo y la caída del Partido Colorado (2008)". *Apuntes Electorales*, XVII(58): 133-158.
- Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario (2017) "Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013)". *Colombia Internacional*, 91: 151-184.
- Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario (2012) "La crisis institucional paraguaya a la luz de las élites parlamentarias". *Boletín Élite Parlamentarias Latinoamericanas*, 42. Recuperado de: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122528/1/boletin_elites_42_2012.pdf

- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México, D.F.: FCE.
- González Tule, Luis A. (2017). "Los sistemas electorales". En Martí i Puig, Salvador; Solís Delgadillo, Juan Mario y Sánchez, Francisco (Eds.). *Curso de Ciencia Política*. Ciudad de México: Senado de la República: 491-518.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003) "The Nationalization of Parties and Party Systems. An empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics* 9(2): 139-166.
- Knutsen, Oddbjorn (1998). "Europeans Move Towards the Center. A Comparative Longitudinal Study of Left-right Self-placement in Western Europe". *International Journal of Public Opinion Research*, 10(4): 292-316.
- Laakso M. y Taagepera Rein (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (Eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Mainwaring, Scott y Zoco, Edurne (2007). "Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias". *América Latina Hoy*, 46: 147-171.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Payne, Mark (2006). "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática". En Payne, Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID-Planeta, pp. 41-89.

- Pedersen, Mogens (1979). "Electoral Volatility in Western Europe 1848-1977". *European Journal of Political Research*, 7(1): 1-26.
- Pérez-Liñán, Aníbal y Polga, John (2016) "Explaining military coups and impeachments in Latin America". *Democratization*: pp. 1-20.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2014) "A two-level theory of presidential instability". *Latin America Politics & Society*, 56(1): 34-54.
- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (1996) Paraguay. Estudio 22. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/paraguay.htm>
- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (1998). Paraguay. Estudio 21. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/paraguay.htm>
- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (2003). Paraguay. Estudio 49. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/paraguay.htm>
- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (2003). Paraguay. Estudio 69. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/paraguay.htm>
- Nohlen, Dieter (2015) *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz Rodríguez, Leticia M. y Otero Felipe. 2013. *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: CIS.
- Sartori, Giovanni (1976) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter (1942 [1983]). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

- Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia (2019) "Fricción (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018 en Paraguay". *Estudios políticos*, 54: 259-285.
- Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia (2016) "De la mitra episcopal a la banda presidencial: la elección de Fernando Lugo y la caída del Partido Colorado en Paraguay". En *Querido, Leandro y Domínguez Sardou, Fernando (coords.). Elecciones en Latinoamérica 1985-2015. 30 años de transformación democrática*. Buenos Aires: Dunken, pp. 119-129.
- Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia (2014) "El darwinismo guaraní: evolución y extinción de las especies políticas paraguayas". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 8: 95-117.
- Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia (2013) "De la llanura al palacio: la restauración de la pax colorada en Paraguay". En *Alcántara, Manuel y Tagina, María Laura (eds.). Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 401-430.
- Taagepera, Rein y Shugart, Mathew (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Michael y Herman V. (1971). "Party Systems and Government Stability". *American Political Science Review*, 65(1): 441-461.

Partidos tradicionales de Paraguay: ¿Cómo se organizan internamente?¹

Marcos Pérez Talia

Resumen: Los partidos tradicionales paraguayos se fundaron en 1887 y siguen siendo centrales en la vida política del país. En estos treinta años de vigencia democrática se han producido importantes transformaciones en los partidos y, algunas de ellas, de índole organizativa. De igual modo, a pesar del florecimiento político en cuanto al estudio de los partidos como unidad de análisis, se sigue sabiendo poco acerca de lo que ocurre al interior de los mismos. Este trabajo pretende contribuir al conocimiento de cómo se organizan y cómo funcionan internamente los partidos tradicionales paraguayos, a fin de alcanzar sus fines partidarios. A partir de un análisis cualitativo y descriptivo se exploran cuatro facetas internas: las reglas formales, quiénes mandan, quiénes integran el partido y la ideología de los parlamentarios.

1. Introducción

Los partidos políticos fueron los primeros objetos de estudio al momento del nacimiento de la Ciencia Política moderna, tal como demuestran los célebres trabajos de M. Ostrogorski (1902), R. Michels (1911) y M. Weber (1922). Las publicaciones en este subcampo de la Ciencia Política no han parado de crecer y se estima que a partir de 1945 se han publicado aproximadamente 11.500 libros, artículos y monografías sobre partidos y sistemas de partidos

1. Este trabajo es producto, principalmente, de una beca de investigación otorgada por el CONACYT de Paraguay entre los meses de septiembre y diciembre de 2017.

solo en Europa occidental (Montero y Gunther, 2007: 17). De igual modo, América Latina también vive una etapa de florecimiento “partidista” acompañada de una multiplicación de trabajos, libros, encuentros, etc. sobre el tema, cuya discusión sigue siendo “tributaria de teorías y conceptos que tienen varias décadas de antigüedad” (Abal Medina, 2002: 33).

Como los partidos políticos son actores centrales e indispensables para la democracia (Schattschneider, 1964: 23) la necesidad de supervisar constantemente su evolución y rendimiento se torna indispensable. Pero mientras se conoce bastante acerca de los partidos políticos y sus votantes, sus gobiernos y sus competidores, hasta hace poco tiempo parecía haber ciertos límites al entendimiento comparativo sobre cómo las organizaciones partidarias trabajan, cambian y se adaptan. De manera reciente parece haber resurgido el interés por estudiar a los partidos políticos en su faceta organizativa, proponiéndose una mirada a estas organizaciones como sistemas en sí mismos (Alcántara y Freidenberg, 2001; Abal Medina, 2002).

En América Latina los partidos continúan estructurando la vida política. La región, luego de la tercera ola de democratización (Huntington, 1993), se encuentra más democrática que nunca, por lo cual el conocimiento sobre los mismos es un elemento importante para saber más del “rendimiento de las instituciones y de las interacciones de los sistemas políticos de la región” (Alcántara, 2004: 9).

Las transiciones a la democracia en América Latina, iniciadas a finales de los años setenta del siglo pasado, han producido importantes transformaciones en los partidos políticos y algunas de ellas de índole organizativa. La introducción de elecciones primarias, la intensificación de ciertas estrategias electorales en detrimento de algunas características tradicionales como la coherencia ideológica o la disciplina partidaria, son algunos de los aspectos organizativos que parecieran haber cambiado con las transiciones a la democracia en la región (Luna y Ruíz Rodríguez, 2006).

Consecuentemente, este trabajo propone una mirada a la organización y funcionamiento interno de los partidos tradicionales de Paraguay –la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)²– desde el inicio de la transición a la democracia hasta las elecciones generales de 2018 –aunque con especial énfasis en los tres últimos periodos presidenciales por una cuestión de acceso a datos primarios– con el fin de indagar cómo trabajan y se organizan internamente para alcanzar sus fines partidarios.

El punto de partida de esta investigación, ha sido el de revalorizar el papel de estas organizaciones políticas con base a tres argumentos: (i) el sistema bipartidista paraguayo, es de los más antiguos de América Latina; (ii) luego de la caída de la dictadura de Stroessner (1954-89), los partidos tradicionales han vuelto a actuar como ejes centrales de la política nacional, entrelazando a la sociedad con el régimen político, con una preponderancia especial del Partido Colorado; (iii) los partidos paraguayos, comparados con otros partidos de la región, han recibido poca dosis de atención por parte de la Ciencia Política, por lo cual conocemos muy poco acerca de su funcionamiento.

2. La organización interna partidista

Como sostiene Alcántara (2004: 120) “los partidos políticos requieren de una determinada organización para llevar a cabo sus fines”, volviéndose fundamental en el proceso de utilización de los recursos que disponen en forma adecuada y eficaz (Ware, 2004: 155). Concretamente, los partidos como cualquier otra asociación, requieren de una organización interna, con una determinada estructura, que les permita cumplir sus funciones propuestas.

2. En adelante Partido Colorado y Partido Liberal, salvo para los gráficos y tablas en donde se seguirá usando las siglas ANR y PLRA para referirse a ambos partidos.

Existen serios argumentos para sostener que la organización interna de los partidos es importante. Según Wills-Otero (2016: 758) “afecta su capacidad para reaccionar y sobrevivir, especialmente en contextos de cambio ambiental. La variación en las características internas de los partidos explica los diferentes resultados en su desempeño electoral”.

Al observar lo que ocurre al interior de los partidos encontramos la existencia de facciones fuertes o moderadas, dirigentes que rivalizan con otros, afiliados que participan mucho o poco en los procesos internos, etc. Ello sugiere la existencia de una arena intrapartidaria, relativamente institucionalizada, en la que dichos actores disputan constantemente el mando y control de la organización partidista (Abal Medina, 2006: 17). Por tanto, los partidos políticos deben ser analizados como “sistemas políticos en miniatura con actores en lucha” (Kitschelt, 1994: 207).

Los partidos son organizaciones complejas, en donde diversos actores pelean por los recursos de poder y por imprimir ciertas estrategias en un marco tipificado por reglas que son, a su vez, productos de disputas de poder (Abal Medina, 2002, 43). Este trabajo se propone explorar cuatro componentes analíticos esenciales de la arena política intra-partidaria: (i) las reglas formales; (ii) quiénes mandan; (iii) quiénes integran el partido; y (iv) la ideología de los parlamentarios.

El argumento se sustenta en que los partidos latinoamericanos se han organizado continuamente a partir del nivel de las élites, y no al revés (Ramos Jiménez, 2006: 135). Por este motivo, el presente trabajo plantea una mirada organizacional –principalmente, aunque no únicamente– hacia quienes controlan y dirigen el partido dado que, al fin de cuentas, son quienes “han logrado imponer sus puntos de vista y su particular percepción del proyecto identificador de las actividades del partido” (Ramos Jiménez, 2006: 135).

El estudio de las reglas formales tiene aún relevancia y sentido ya que “las estructuras formales, las reglas y los procesos constituyen uno de los principales caminos en los que las disputas internas son canalizadas, procesadas y ordenadas” (Katz y Mair, 1992: 6). Estos estatutos, normas y reglas internas son consecuencia de los intentos de gobernar el partido y reflejan el permanente balance de poder al interior del mismo (Abal Medina, 2006: 18).

La mirada hacia quienes mandan, es decir, a los actores y grupos que concentran el poder, ha sido objeto de prolíficos análisis que han sido denominados de distintas formas: la oligarquía de Michels (1911), el círculo interno de Duverger (1951) o la coalición dominante de Panebianco (1982/1990). Se refiere, en todos los casos, a aquellos actores y grupos que “controlan los principales recursos de poder y toman las decisiones que después afectan al conjunto de la organización” (Abal Medina, 2006: 19). Se fundamenta en la idea de Panebianco (1990: 61) cuando propone que “para analizar la organización de un partido, es preciso investigar antes que nada su estructura de poder”.

Por otro lado, el estudio de los miembros que integran un partido tiene una larga tradición, a pesar de contar con ciertas complicaciones teóricas y prácticas. Es clásica la propuesta de Duverger (1960) al estudiar a los miembros de un partido en cuatro categorías: electores, simpatizantes, miembros y militantes. Abal Medina (2002: 46) agrega una categoría más al análisis: la del afiliado.

Con la paulatina transformación de los “partidos de masas” hacia partidos más “atrapa todo” o “catch all” muchos autores han observado un descenso en las bases militantes y un aumento de la función maxi-mizadora de votos, es decir, organizaciones “menos interesadas en captar nuevos miembros que en captar más votos” (Alcántara y Freidenberg, 2001: 22). Sin embargo, el caso paraguayo es bastante atípico en la región, dado que los partidos tradicionales mantienen un importante porcentaje de afiliados que, a su vez, participan en las elecciones internas de ambos partidos tradicionales.

Finalmente, el papel de la ideología se destaca como dimensión necesaria en la propuesta analítica de las organizaciones partidistas formulada por Von Beyme (1986), quien advirtió que “a largo plazo, únicamente los partidos con una base ideológica han conseguido establecerse firmemente” (Von Beyme, 1986: 35). Siguiendo esa línea, Alcántara (2004: 108) afirma que “el eje izquierda-derecha proyecta perfectamente la diferenciación interpartidista en el ámbito nacional para la mayoría de los países [de América Latina] y, por lo tanto, es una clara referencia de competencia política”.

3. El temprano bipartidismo paraguayo

La Constitución Nacional de 1870, promulgada meses después de finalizada la Guerra de la Triple Alianza³, fue la primera de corte democrático y liberal (Cardozo, 2013). Dicha carta magna sentó las bases republicanas del nuevo sistema político que iba a regir en el país. Si bien se establecieron nuevas instituciones representativas, faltaban los motores que sirviesen de nexo entre ellas y la ciudadanía y, al mismo tiempo, que operacionalizaran el nuevo régimen.

En 1887 se fundaron los partidos tradicionales: en julio, el Partido Liberal; y, en septiembre, el Partido Colorado. No surgieron como consecuencia de “profundas diferencias ideológicas ni de conflictos relacionados con políticas” (Abente Brun, 1996: 246). En este caso, la ideología “tuvo que ceder ante las complejas relaciones de parentesco y amistad de toda la sociedad tradicional” (Caballero Aquino y Livieres, 1993: 23). Por el contrario, se constituyeron como “federaciones de notables locales”, débilmente organizados, que tenían el “encanto de la flexibilidad, tanto en términos programáticos como en el reclutamiento de líderes” (Lewis, 2016: 6).

3. Conflicto bélico que enfrentó, desde 1865 a 1870, a Paraguay contra Brasil, Argentina y Uruguay.

El Partido Colorado gobernó ininterrumpidamente hasta 1904, año en que se presentó la primera alternancia en el poder Ejecutivo de un partido a otro, mediante una gran revolución armada que fue apoyada, incluso, por altos miembros del coloradismo (Centurión, 1997; Brezzo, 2010). El Partido Liberal, por su parte, gobernó hasta 1936 con muchos sobresaltos externos e internos. La hegemonía liberal se caracterizó por “converger hacia modelos más típicos de la época, con un predominio oligárquico ejercido dentro de normas de democracia limitada” (Di Tella, 2013: 37). Se destaca que en el periodo liberal “se realizaron los esfuerzos más serios en la historia paraguaya, no siempre exitosos, para que el país legal coincidiera con el país real” (Simón, 1998: 355). Seguramente la trilogía Eligio Ayala, José P. Guggiari y Eusebio Ayala (1924 a 1932) es la mejor época del predominio liberal en Paraguay.

Paraguay no escapó a los vientos nacionalistas y militares que provenían especialmente de Europa, y luego de la Guerra del Chaco⁴ se inició el declive del viejo orden liberal-republicano. Se sucedieron autoritarismos sin partido como el de Higinio Morínigo (1940-1948), un ciclo de gobiernos colorados inestables (1948-1954), hasta la llegada al poder del General Alfredo Stroessner en 1954.

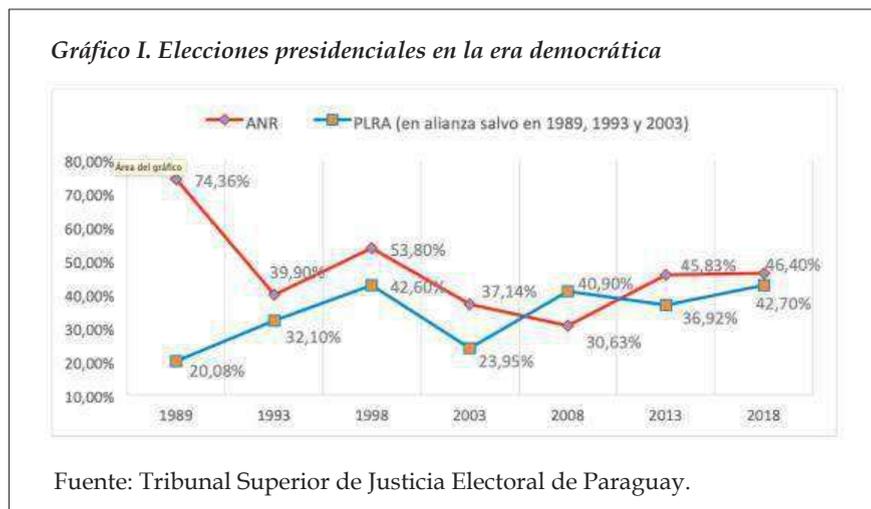
El gobierno autoritario de Stroessner (1954-89) trajo consigo consecuencias en todos los órdenes del país, aunque especialmente en lo político. El bipartidismo decimonónico empezó a perder fuerza frente a un Partido Colorado poderoso y hegemónico, que se erigió sobre una alianza tripartita: Estado, Fuerzas Armadas y Partido Colorado (Fretes, 2012 y Uharte, 2012). El sistema de partidos paraguayo, fue definido como un sistema hegemónico pragmático (Abente Brun, 1996: 247) que registró, hasta finales del siglo XX, el número efectivo de partidos legislativos (NEPp) más bajo de toda América Latina (Alcántara, 2013: 226).

4. Conflicto bélico que enfrentó a Paraguay y Bolivia desde 1932 a 1935, por la titularidad del Chaco Boreal.

En 1989 se llevó a cabo por parte de las Fuerzas Armadas un golpe de Estado que sirvió para derrocar a la dictadura más larga de Sudamérica y, de esa forma, incorporar a Paraguay a lo que se conoce como “la tercera ola de democratización” (Huntington, 1993).

4. Los partidos tradicionales como organización electoral

Desde el inicio de la transición a la democracia (1989) se han celebrado siete elecciones generales –que incluyen elecciones para cargos ejecutivos y legislativos– y seis elecciones municipales. De las siete elecciones presidenciales, el Partido Colorado logró triunfar en seis de ellas, siendo incluso el partido más votado en la arena legislativa en cada una de las elecciones, aunque no siempre alcanzando mayoría legislativa propia.



El Partido Liberal, por su parte, ha sido invariablemente el principal competidor del coloradismo, disputándole el poder en cada elección, aunque muy pocas veces con éxito. En la arena legislativa se constituyó continuamente en el segundo partido más votado, lo cual le aseguró una importante cantidad de escaños que le ha permitido mantener su vigencia y centralidad a pesar de los magros resultados en las elecciones al poder Ejecutivo.

Gráfico II. Escaños obtenidos por los partidos tradicionales en la Cámara de Diputados



Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

Un hecho notorio es que en todas las elecciones presidenciales el Partido Colorado presentó una fórmula electoral –presidente y vicepresidente– integrada exclusivamente por miembros afiliados a su partido. Eso contrasta con las diferentes estrategias utilizadas por el Partido Liberal, ya que en algunas elecciones presidenciales se ha presentado con una fórmula integrada exclusivamente por afiliados liberales (1989, 1993 y 2003) y en otras en alianzas con otros partidos de la oposición (1998, 2008, 2013 y 2018). Pero el resultado ha sido casi siempre el mismo: no lograron derrotar al coloradismo, salvo en 2008.

La única derrota electoral del Partido Colorado en elecciones presidenciales se dio en 2008 producto de una gran alianza entre el Partido Liberal y sectores de izquierda, liderada por el obispo católico, Fernando Lugo. Paradójicamente fue la única elección presidencial de toda la era democrática en que un liberal no encabezó la fórmula electoral. Los colorados no habían resuelto adecuadamente sus elecciones primarias de 2007 para definir la candidatura presidencial. El Tribunal Electoral proclamó vencedora a la oficialista Blanca Ovelar por apenas 1% sobre su rival, el vicepresidente de la república, Luis Castiglioni, quien no reconoció la derrota y denunció fraude. Las heridas de las internas no sanaron y, con el partido dividido en dos partes, el 20 de abril de 2008 se produjo el triunfo opositor.

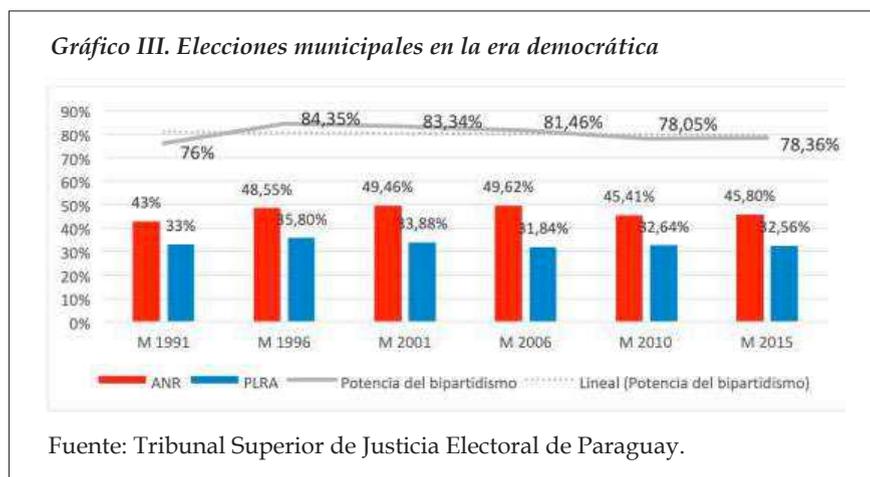
El presidente Lugo no logró concluir su mandato debido a que fue destituido por la vía del juicio político en 2012, con votos de nada menos que del Partido Liberal, su aliado. La ruptura de la exitosa alianza entre los liberales y la izquierda allanó el camino para el retorno al poder del Partido Colorado apenas cinco años después de su caída. De esa forma, Horacio Cartes, derrotó al oficialista Efraín Alegre con el 46% de los votos. Este último no pudo incorporar a su plataforma “Paraguay Alegre” las candidaturas de izquierda de Mario Ferreiro, que obtuvo 5,8% de votos, y Anibal Carrillo Iramain, que obtuvo 3,3% de sufragios.

Cinco años después, Efraín Alegre logró construir una alianza electoral más amplia en la que incorporó a todos los sectores progresistas a fin de intentar enfrentar con chances de éxito al coloradismo. Para ello debió emprender dos acciones clave: (i) hacerse con el control interno del Partido Liberal, a cuya presidencia llegó en 2016 y (ii) evitar la enmienda constitucional para incorporar la reelección presidencial, que estaba encaminada mediante un pacto entre Cartes y Lugo, y que solo fue interrumpida luego de una grave crisis institucional en marzo de 2017. Sin Fernando Lugo en la escena presidencial, Alegre encabezó nuevamente una alianza acompañado de Leo Rubín –un comunicador de izquierda sin trayectoria política– denominada GANAR, cuyo perfil ideológico se definió como de centro-izquierda. Pero nuevamente fue derrotado por el candidato colorado, Mario Abdo Benítez, hijo de quien fuera el eterno secretario privado del dictador Stroessner, aunque con un proceso electoral que sembró serias dudas en cuanto a transparencia, a partir de denuncias por encuestas distorsionadas y acusaciones de fraude (Pérez Talia, 2018: 50-51).

Con una participación porcentual bastante menor que las anteriores (en torno a 61%), Abdo Benítez apenas superó en votos a quien fuera el candidato colorado de hace cinco años (Abdo solo tuvo 100.000 votos más que Cartes), aunque logró unir al partido detrás suyo con un discurso de reconciliación colorada y “coloradización” del gabinete, en abierta confrontación al gabinete mayormente tecnócrata de Cartes.

Las últimas elecciones generales de 2018 volvieron a confirmar dos premisas importantes de la política paraguaya: (i) el bipartidismo decimonónico sigue gozando de buena salud y sin dar señales claras de crisis o decadencia, y (ii) la confirmación de la supremacía del Partido Colorado dentro del sistema político nacional.

En la arena subnacional es seguramente donde se observe con más fuerza el panorama bipartidista paraguayo. En efecto, en las elecciones municipales que se han celebrado desde 1991 la potencia electoral de los partidos tradicionales se ha mantenido incólume a lo largo del tiempo, con un importante predominio del Partido Colorado, seguido de cerca por el Partido Liberal, y sin una tercera fuerza estable e institucionalizada que sea capaz de disputar el poder territorial a ambos partidos.



Un detalle interesante es que en las elecciones municipales de 2010 el Partido Colorado se presentó por primera y única vez fuera del poder Ejecutivo, lo cual les significó una pérdida de 4% de votos en comparación a elecciones anteriores y que ya no lograría recuperar en las siguientes elecciones -2015- en la que sí estarían de vuelta en el poder Ejecutivo. En cuanto al Partido Liberal, su presencia en el poder en 2010 -al menos en alianza con Lugo- significó apenas una suba de menos del 1% de votos, aunque esa tendencia

mantuvo para las siguientes elecciones municipales en las que ya se encontraban alejados del poder Ejecutivo.

5. Las reglas formales. Estatutos y autoridades partidarias

Tanto el Partido Colorado como el Partido Liberal poseen una organización burocrática compleja y una estructura formal y estable en el tiempo. Dicha estructura se encuentra adaptada a la división administrativa del país. Los miembros de las altas autoridades –nacionales y locales– que toman decisiones macro-partidarias son elegidos por vía de las urnas, en elecciones periódicas y cerradas exclusivamente para los afiliados, aplicándose para ello el sistema D'Hondt, de conformidad a lo establecido en el Código Electoral paraguayo (Ley 834/96).

5.1. El Partido Colorado

El partido es gobernado por la *Convención*, que se constituye en autoridad suprema del partido (art. 7); por la *Junta de Gobierno*, que es la dirección general del partido (art. 22) y las *Seccionales*, a quienes se les reserva la misión de difundir la doctrina partidaria e influir en la formación de la voluntad política de la nación (art. 56). Tanto la *Convención* como la *Junta de Gobierno* son de alcance nacional, y las *Seccionales* son organizaciones territoriales.

La *Convención* está integrada por *convencionales*, electos en cada una de las seccionales del país. Se reúnen de manera ordinaria cada cinco años (art. 17), siendo sus funciones principales la orientación política del partido, evaluar la gestión de la *Junta de Gobierno* (art. 17), juzgar, absolver o expulsar a miembros de la *Junta de Gobierno* (art. 13), etc.

La *Junta de Gobierno* está compuesta por un presidente y noventa miembros titulares e igual número de suplentes. Duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelectos (art. 22). Se requiere al menos un año de antigüedad para ser miembro (art. 23), y entre sus funciones principales se encuentra la de realizar los fines del partido,

aprobar alianzas electorales únicamente a nivel departamental o distrital, administrar el patrimonio del partido (art. 26), etc.

Las *seccionales* son los órganos territoriales de base. Están integradas por un máximo de treinta y seis miembros titulares e igual número de suplentes (art. 56) y se requiere de una antigüedad mínima como afiliado de un año para ser miembro (art. 57). Las *seccionales* deben hacer cumplir los estatutos del partido, aceptar afiliaciones, difundir la doctrina para la captación de nuevos afiliados (art. 62), etc.

El partido posee dos órganos de control: 1) el *Tribunal de Conducta Partidario*, que juzga la conducta política de los afiliados (art. 128) cuyas actuaciones podrían iniciarse de oficio o por denuncias (art. 132), y son elegidos por la *Convención* (art. 17 inc. f), y 2) *El Tribunal Electoral Partidario*, que es el órgano interno encargado de la organización y supervisión de las elecciones que se celebren en el partido. Este tribunal, a su vez, está compuesto por cinco miembros titulares e igual número de suplentes (art. 124), son elegidos por la *Convención* y duran en sus funciones el mismo tiempo que la *Junta de Gobierno*, pudiendo ser reelectos (art. 125).

Para ser candidato a presidente y vicepresidente de la República se requería antiguamente, al menos, diez años de antigüedad en el padrón partidario. Luego de que perdieran el poder en 2008, y ante la urgente necesidad de encontrar un líder competitivo, la *Convención* en 2011 modificó el pedido de antigüedad estableciéndolo en un año, a fin de que el multimillonario Horacio Cartes –que no estaba afiliado y nunca antes había votado– pudiera ser candidato. Esa acción contribuyó al éxito electoral ya que retornaron al Poder Ejecutivo en el siguiente periodo presidencial.

5.2. El Partido Liberal

Sus autoridades son la *Convención Nacional*, máxima autoridad del partido y soberana en sus decisiones (art. 19); el *Directorio*, máxima autoridad de conducción partidaria (art. 37), y los *Comi-*

tés Locales, que se constituyen en la estructura del partido en los diferentes distritos (art. 56). Tanto la *Convención Nacional* como el *Directorio* son de alcance nacional, y los *Comités Locales* son organizaciones territoriales.

La *Convención Nacional* es la autoridad máxima y está formada por convencionales elegidos en los *Comités Locales* en elecciones simultáneas con las de las autoridades locales (art. 34). Se elige un convencional titular y suplente por cada mil votantes en el *Comité Local* (art. 35). Entre sus funciones principales se encuentra la de establecer la línea política de acción del partido o, en su caso, revalidar la línea asumida por el *Directorio* (art. 30) o aplicar en única instancia la pena de expulsión a miembros del partido (art. 31), etc.

El *Directorio* es un órgano colegiado integrado de manera plural, y se constituye en la máxima autoridad de conducción partidaria cuando la *Convención Nacional* no se encuentre reunida (art. 37). Lo integran treinta miembros titulares e igual número de suplentes (art. 38). A la par, los departamentos eligen también a un titular y un suplente, excepto los departamentos con mayor cantidad de afiliados que eligen a dos titulares y dos suplentes (art. 38). Se reúne ordinariamente cada quince días, y extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente o cinco miembros (art. 42). Entre sus funciones se encuentran la de conducir política e institucionalmente al partido, aprobar el plan estratégico, autorizar la realización de alianzas y concertaciones (art. 45), etc.

Existe igualmente la figura del *Comité Político*, definido como órgano de conducción partidaria cuando no se encuentra reunido el *Directorio* (art. 52), y les compete atender los asuntos de urgencia, instruir a las bancadas parlamentarias y proponer el plan político (art. 53), etc.

Los *Comités Locales* son los órganos territoriales a lo largo del país. Están integrados por un presidente y vicepresidente, un tesorero, un secretario de actas y relaciones, un secretario de orga-

nización, siete vocales y doce suplentes (art. 56). Se eligen por voto directo aplicándose el sistema D'Hondt. Duran cinco años y pueden ser reelectos (art. 57). Entre sus funciones se encuentran las de atender las inquietudes de los correligionarios, promover capacitación política, difundir el ideario-programa del partido (art. 62), etc.

El partido posee tres órganos de control. 1) *El Tribunal de Conducta* es la autoridad que juzga el comportamiento ético de los afiliados (art. 67), y está integrado por cinco miembros titulares e igual número de suplentes que son designados por el *Directorio* (art. 68). 2) *La Contraloría General del Partido* tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del partido (art. 77). Está bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General y del Contralor Adjunto designados por el *Directorio* (art. 79). 3) *El Tribunal Electoral Independiente* es el órgano interno encargado del control de los actos electorales celebrados en el partido. Está integrado por cinco miembros titulares y suplentes, designados por el *Directorio* (art. 85). Entre sus funciones se encuentran las de habilitar y depurar el padrón de afiliados, inscribir listas de candidatos, organizar las elecciones internas, realizar el escrutinio y proclamar a los electos (art. 88), etc.

La *Convención Nacional* realizó en los últimos años importantes cambios en los estatutos. El primero de ellos tiene que ver con la eliminación de la antigüedad para ser candidato a presidente, gobernador o intendente, cuya vía libre para eventuales *outsiders* se aprobó en septiembre de 2014. De alguna forma, los liberales también buscaban su financista propio –tal como hicieron los colorados con Horacio Cartes en 2011– a fin de aumentar sus oportunidades electorales.

En el mismo sentido, han modificado en febrero de 2017 los estatutos para poder expulsar a afiliados, diputados y senadores que no siguieran los mandatos establecidos por la *Convención Nacional*. Esta batalla interna se libró en el marco de las negociaciones parlamentarias para aprobar la reelección presidencial por vía de la enmienda constitucional, de discutida legalidad constitucional.

Para entonces el control partidario estaba en manos de Efraín Alegre –con claras intenciones de ser candidato presidencial en 2018– quien veía necesario aumentar los controles y amenazas contra los senadores díscolos de la facción de Blas Llano que votasen a favor de la reelección. En última instancia, el problema de la reelección no era solo una cuestión de ilegalidad, sino que también beneficiaba únicamente a Cartes y Lugo, al tiempo que contravenía la línea histórica del Partido Liberal en contra de la reelección presidencial.

6. ¿Quiénes mandan? Dirigentes principales y coaliciones dominantes

6.1. Partido Colorado

El coloradismo durante la transición estuvo dominado por fuertes facciones internas que convivieron entre sí, enfrentándose y coadyuvándose a la vez. Durante la presidencia del Gral. Andrés Rodríguez (1989-93) se asomaron con fuerza: (i) los *militares*, liderados principalmente por el propio Rodríguez, aunque también por el Gral. Lino Oviedo; y (ii) los *tradicionalistas*, bajo la dirección de Luis María Argaña. Si bien el coloradismo continuó al mando del Poder Ejecutivo después de la caída de su otrora líder Stroessner, las circunstancias mostraron que ambas facciones internas no tenían un proyecto en común.

Esa división interna fue decisiva para el proceso de transición a la democracia. Los colorados obtuvieron una abultada mayoría en la Convención Nacional Constituyente de 1991/92, pero debido a su fragmentación interna los propios convencionales colorados prefirieron adoptar la figura de un Poder Ejecutivo débil y un Congreso fuerte, “con el fin de asegurarse que, de estar en la oposición interna, no pasasen a la llanura, a la que les había desterrado Stroessner” (Abente Brun 2010: 299).

La Constitución Nacional de 1992 creó nuevas reglas de juego que, en muchos casos, incentivaron el faccionalismo de los partidos tradicionales. En 1993 las corrientes internas coloradas se ten-

saron en torno a dos grupos políticos: (i) *Rodríguez y sus adherentes*, que optaron por la candidatura presidencial del Ing. Juan C. Wasmosy, antiguo afiliado al Partido Liberal, convertido al coloradismo luego de los generosos contratos concedidos a su empresa por la dictadura stronista; y (ii) los *tradicionalistas*, liderados nuevamente por Luis M. Argaña. Las primarias de 1992 no se resolvieron adecuadamente dado que Argaña denunció fraude, pero aún así Wasmosy se convirtió en Presidente para el siguiente periodo. Durante la presidencia de Wasmosy (1993-98) se quebró el bloque oficialista luego de un intento de Golpe de Estado en 1996 por parte del Gral. Lino Oviedo, en cuyo año feneció su carrera militar y se inició su intenso derrotero político.

El Gral. Oviedo triunfó en las internas presidenciales de 1997 frente al líder tradicionalista Luis M. Argaña, aunque luego un tribunal militar inhabilitó a Oviedo y lo condenó a prisión. El Partido Colorado resolvió integrar la fórmula presidencial con el vicepresidente de Oviedo como candidato a presidente, el Ing. Raúl Cubas Grau, y el primer perdedor como vice, Luis M. Argaña. La dupla derrotó a la oposición en 1998, pero el enfrentamiento entre las facciones internas –oviedistas y argañistas– llegó a niveles extremos. Cubas indultó a Oviedo apenas asumió, el Congreso inició su juicio político y fue, al mismo tiempo, asesinado en la vía pública el vicepresidente de la República, Luis M. Argaña. Ante la inminencia de su destitución, Cubas renunció y asumió la presidencia Luis González Machi, presidente del Senado.

Lino Oviedo fue expulsado del Partido Colorado y, con su importante caudal de seguidores, fundó su propio partido, UNACE. Ello trajo como consecuencia la disminución del caudal electoral colorado, pero a su vez allanó el camino a Nicanor Duarte Frutos, quedando como el único líder con proyección nacional. En su afán de consolidar su liderazgo al interior del coloradismo, Duarte Frutos ganó la presidencia de su partido en las primarias internas de mayo de 2001, al derrotar con 47% de votos al candidato satélite del Gral. Oviedo, Carlos Galeano Perrone, que obtuvo 34% de votos. Esta sería la última pugna electoral del oviedismo al interior del Partido Colorado.

En 2003 Duarte Frutos se convirtió en presidente de la República luego de derrotar cómodamente en las primarias presidenciales de diciembre de 2002 al dirigente de fútbol Osvaldo Domínguez Dibb y en las generales al liberal Julio César Franco y al empresario Pedro Fadul del Movimiento Patria Querida. Si bien en febrero de 2006 Duarte Frutos fue reelegido en la presidencia de su partido, no logró reformar la Constitución Nacional para incorporar “su” reelección presidencial, por lo que decidió imponer la candidatura presidencial de su ministra de Educación, Blanca Ovelar y, con dudosa legalidad constitucional se postuló al cargo de senador. El rival de Blanca Ovelar, Luis Castiglioni, denuncia fraude en las primarias coloradas de 2007, quedando el partido con una fuerte división interna y con sus oportunidades severamente disminuidas.

En 2008 el coloradismo pasó a la oposición por primera vez en 61 años sin un líder nacional capaz de reorganizar al partido. Es allí donde se observó con mayor nitidez su capacidad de adaptación. El Partido Colorado ha sido generalmente descrito como un partido conservador y perfectamente ubicable hacia la derecha del espectro ideológico. Sin embargo también es un partido flexible y adaptable a los tiempos del líder de turno.

Dicha capacidad de adaptación permitió que dos importantes líderes, Nicanor Duarte Frutos en 2003 y Horacio Cartes en 2013, adquirieran el manejo partidario y se convirtieran en presidentes de la República a pesar de encontrarse ambos ideológicamente en las antípodas.

Duarte Frutos era un líder de perfil progresista, nacionalista y antiimperialista, que incluso logró imponer en una convención colorada el “socialismo humanista” como nueva ideología del partido. Con ello puso en sintonía a su partido con los aires progresistas que vivía la región y de esa forma el “giro a la izquierda” de América Latina también tuvo sus efectos en Paraguay, inclusive antes del triunfo de Lugo en 2008.

Históricamente, el coloradismo se acostumbró a financiar sus campañas políticas a través del Estado. Esa confusión entre lo

público y lo privado data de tiempos de la dictadura stronista, por lo que, una vez que se encontró fuera del poder, el partido perdió el rumbo. Para el buen funcionamiento de su imponente maquinaria electoral era necesaria la financiación como requisito *sine qua non*. Y es allí donde se avizoró nuevamente la flexibilidad partidaria en aras de volver al poder.

En plena época de llanura política –durante el gobierno de Lugo– apareció Horacio Cartes, un empresario tabacalero multimillonario, sin vínculos con la política partidaria, quien a través de su inmensa fortuna prometió financiar la maquinaria electoral y devolverle al poder tras la caída. Como prueba de lealtad a su nuevo partido, Cartes financió parte de la maquinaria electoral colorada en las elecciones municipales de 2010, y los resultados fueron bastante favorables, a pesar de haber sido las primeras elecciones del coloradismo fuera del poder. En 2011 modificaron rápidamente los estatutos internos para que Cartes pudiera presentarse como precandidato a las elecciones primarias del partido. Una vez superada las primarias, el partido se alineó detrás de su nuevo líder.

Ese conjunto de facciones coloradas divididas –no por programas políticos, sino por espacios de poder– se reagruparon detrás de Cartes, se disciplinaron en aras de volver al poder y aceptaron sin mayores sobresaltos un giro a la derecha de corte neoliberal. Pero con el correr del tiempo, el crédito de la dirigencia partidaria empezó a decrecer al momento en que buena parte de ella comprendió que Cartes “actuaba más por instinto empresarial aplicado a la política que por proteger los intereses del propio partido” (Valéncia i Montes, 2015: 123).

La habilidad de Cartes para negociar con sectores opositores afines –el oviedismo y la facción liberal de Blas Llano– merced a su considerable capacidad económica, le permitió aprobar sus políticas de gobierno una vez que una parte importante de los congresistas de su partido le negaran el apoyo. En efecto, a pesar de la cómoda mayoría colorada en el Senado, un numeroso grupo de senadores colorados formaron un bloque, a mediados del mandato, que comenzó a enfrentarse abiertamente a Cartes. El encargado de liderar ese bloque fue Mario Abdo Benítez.

En julio de 2015 se enfrentaron por la presidencia del partido el oficialista Pedro Aliana y el senador disidente Mario Abdo Benítez, resultando electo Aliana por una diferencia de 10%. A pesar de la derrota, Mario Abdo comenzó a construir desde la Cámara de Senadores su liderazgo rumbo a la presidencia de la República a partir de dos ejes centrales: (i) un discurso crítico hacia Cartes; y (ii) el ejercicio de un liderazgo más conciliador y articulador, incluso en relación con miembros de la oposición que se encontrasen distantes de Cartes.

En las internas presidenciales de diciembre de 2017, Abdo Benítez derrotó al candidato del presidente Cartes, Santiago Peña, por 8% de diferencia, enfocándose básicamente en dos aspectos: (i) férreo discurso contra Cartes, (ii) recuperación de la dignidad y (iii) militancia del coloradismo en el poder, en abierto enfrentamiento al presidente con su gabinete mayormente técnico, y a Peña, su rival en las elecciones internas, que antes de ser ministro de Hacienda de Cartes formaba parte del opositor Partido Liberal (Pérez Talía, 2018: 48).

6.2. Partido Liberal

Desde la fundación del Partido Liberal, su historia ha estado marcada por frecuentes enfrentamientos entre facciones internas, que en muchos casos fueron trasladados a las instituciones del gobierno durante las presidencias liberales. Posteriormente, durante la dictadura stronista los liberales han debido formar, incluso, diferentes partidos liberales, merced a las profundas divisiones y fracciones internas⁵ (Hernández Sánchez, 2001). Con el inicio de la transición a la democracia se han vuelto a reunificar los diferentes bloques liberales bajo las siglas PLRA. La principal característica de las facciones internas y sus liderazgos es que son bastante estables en el tiempo y trascienden los periodos presidenciales y parlamentarios.

5. A propósito de las divisiones internas del liberalismo durante la dictadura de Stroessner, consultar al respecto: Simón, 1998; Hernández Sánchez, 2001; Nickson, 2010; Abente Brun, 2014.

Durante la década de 1990 la vida interna del partido estuvo dominada por dos grandes facciones: (i) *Cambio para la Liberación*, movimiento fundado por Domingo Laino y Juan Manuel Benítez Florentín en 1977 y (ii) *Movilización Popular para el Cambio*, movimiento fundado y liderado por Miguel Abdón Saguier. La corriente *lainista* –el primer grupo– fue un movimiento claramente mayoritario, de corte progresista, y llegó a representar en aquella época 82% de los liberales (Colazo, 1992: 194-210). El *saguierismo* –el segundo grupo– se situó en una posición ideológica más cercana al liberalismo clásico, siendo incluso calificado como una facción de derecha y conservadora (Colazo, 1992: 196).

La tercera derrota presidencial consecutiva de Laino, en 1998, llevó a que abandonara las primeras líneas dirigenciales y, consecuentemente, el partido se embarcó en un proceso de renovación y cambio interno. Julio Cesar “Yoyito” Franco se convirtió en líder del partido sucediendo a Laino luego de las elecciones internas de 1999, y renovando la presidencia liberal en 2002. En las elecciones para vicepresidente de la República del año 2000 logró derrotar al candidato colorado, Félix Argaña, aunque no obtuvo la renuncia del presidente colorado González Machi (1999-2003), llevado a la primera magistratura por la Corte Suprema de Justicia. Como sea, el gobierno de González Machi terminó por menguar el prestigio y liderazgo de Franco, sumado a su derrota en las presidenciales de 2003.

El 17 de julio de 2005 se enfrentaron por primera vez por la presidencia del Partido Liberal los diputados Blas Llano⁶ y Efraín Alegre, quienes hasta la fecha siguen teniendo vigencia y congregando el partido hacia uno u otro bando. En dicha oportunidad la dupla Blas Llano y Eusebio Ramón Ayala derrotó por 6% de votos a la dupla Efraín Alegre y Enzo Cardozo.

6. Blas Llano ya había sido vicepresidente del Partido Liberal, haciendo dupla con Julio César “Yoyito” Franco en las elecciones primarias del 16 de diciembre de 2002. Para el 2005 Franco entrega el liderazgo de la facción a Llano.

Durante la presidencia de Blas Llano se concretó la Alianza Patriótica para el Cambio, plataforma electoral que sirvió para que Fernando Lugo derrotara a los colorados en 2008. La histórica con-convención liberal del 17 de junio de 2007 fue la que definió ceder la candidatura presidencial a Lugo y asegurarse, al menos, la candidatura vicepresidencial (Pérez Talía, 2017b). En dicha convención se debatieron intensamente dos posturas: (i) una “luguista” defendida por el presidente del partido, Blas Llano y otra (ii) más “liberal” defendida por Federico Franco –que luego sería el vicepresidente de Lugo– y el diputado Efraín Alegre, que coincidentemente sería luego el candidato presidencial liberal en 2013 y 2018. Paradójicamente, también durante la primera presidencia de Llano, fue expulsado del partido el líder fundador, Domingo Laíno, por haber pactado con los colorados en la Cámara de Senadores.

En diciembre de 2007 fue electo presidente del partido Federico Franco, en alianza con Efraín Alegre. El mandato partidario coincidió con la mitad de la gestión del gobierno de la APC, en cuyo periodo el Partido Liberal prácticamente no tuvo vida orgánica y todas las decisiones pasaban por las facciones internas directamente. En las elecciones internas de julio de 2010, Blas Llano volvió a ganar la presidencia por segunda vez, bajo cuya gestión el Partido Liberal aprobó votar por la destitución del presidente Lugo en 2012 por la vía del juicio político. Luego de la derrota del Partido Liberal en las presidenciales del 2013, Llano renunció a la presidencia del partido, y si bien ya no se volvió a presentar como cabeza de fórmula, sigue siendo el principal líder de su facción.

En 2014 los liberales modificaron la duración de los mandatos partidarios, que pasaron a durar cinco años. Las siguientes elecciones de autoridades partidarias se realizaron el 26 de junio de 2016 en las que Efraín Alegre se convirtió en presidente del partido. Derrotó con 37% de votos al candidato de la facción de Blas Llano, el ex intendente Líder Amarilla, que obtuvo 31% de votos. A pesar de la derrota de Alegre en las presidenciales, estará al frente del partido hasta el 2021.

El periodo de gobierno partidista de Alegre coincidió con un momento tenso en cuanto a la vida interna, a raíz de que la facción de Blas Llano –poseedora de una importante cantidad de diputados y senadores– se convirtió en una aliada permanente del Presidente de la República Horacio Cartes de la ANR, originando frecuentes amenazas de expulsiones y denuncias ante el Tribunal de Conducta partidario, aunque todas ellas infructuosas por efecto inmediato del Poder Judicial.

7. Miembros que integran el partido

Los partidos tradicionales de Paraguay son poli-clasistas y presentan una alta tasa de membresía partidista, incluso en comparación con los demás países de la región, lo que constituye un indicador importante de sus niveles de institucionalización partidista (Pérez Talia 2017a: 305). No solo eso, definen también identidades políticas como en algunos países lo hacen los equipos de fútbol, por lo cual en Paraguay “uno nace –y no se hace– colorado o liberal” (Cerna y Solís 2017: 156).

La literatura especializada propone diversas explicaciones acerca del fenómeno mencionado. Abente Brun (1996: 247) plantea particularmente tres factores relevantes acerca de la centralidad y resistencia de ambos partidos: (i) el espacio político semicompetitivo que funcionó por mucho tiempo y el desarrollo institucional con una estructura de recompensas y castigos que privilegiaba el fortalecimiento de partidos con gran cantidad de redes; (ii) la estructura social paraguaya que permitió que partidos clientelares se arraiguen sólidamente; y (iii) el hecho de que Paraguay no experimentó una dictadura militar sino hasta 1940, lo que consolidó la hegemonía civil y fortaleció a los partidos en el imaginario colectivo⁷.

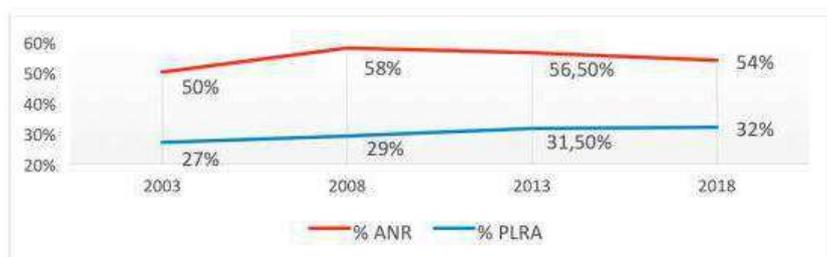
En concordancia con lo anterior, Lachi y Rojas Scheffer (2018) argumentan que las altas tasas de membresía en los partidos tradicionales y la elevada identificación partidista se sustentan

7. Para otras explicaciones al respecto, consultar los trabajos de: Barreda y Bou 2010; Uharte 2012; Cerna y Solís 2012 y 2017.

a través de elevados niveles de afectividad, especialmente a partir de un proceso de adscripción familiar. Ambos partidos disponen de un electorado dispuesto a votar de manera acrítica por su partido y sus candidatos, “sin cuestionamiento alguno, basándose solo en el hecho de que un determinado candidato pertenezca a su partido” (Lachi y Rojas Scheffer, 2018: 203-204).

Viendo la evolución del padrón partidario de ambos partidos y poniéndolos en perspectiva con el total de electores de las elecciones generales, estos son los datos porcentuales:

Gráfico IV. Peso del padrón partidario en comparación con el padrón nacional

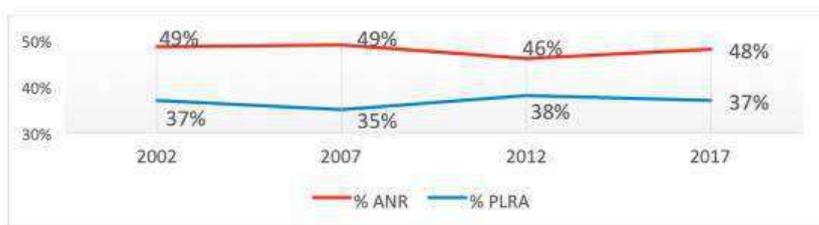


Fuente: Publicaciones periodísticas y entrevistas a funcionarios internos de los partidos.

Los porcentajes denotan una extraordinaria cantidad de afiliados partidistas, que en ningún caso de la muestra representó una suma total menor a 77% (año 2003), y con 88% como punto máximo en 2013, coincidentemente después de la primera y única alternancia democrática. Sin embargo, esa potencia bipartidista en cuanto a membresía merece una salvedad importante. Existen denuncias, de larga data, de que los padrones partidarios de ambos partidos se encuentran “inflados”, por lo que muchos electores figuran tanto en el padrón colorado como en el liberal (ABC COLOR 2013).

En cuanto a la participación de los afiliados en los procesos electorarios internos, claramente el Partido Colorado tiene mucha más vitalidad que el Partido Liberal. Estos son los datos de participación⁸:

Gráfico V. Participación de afiliados en elecciones internas presidenciales



Fuente: Publicaciones periodísticas y entrevistas a funcionarios internos de los partidos.

Los datos reflejan una aparente estabilidad histórica en los patrones de participación interna, en donde los colorados promedian 50% de participación de sus afiliados y, por el otro lado, los liberales 37%. La tendencia tiene sentido y lógica en la medida en que de las siete elecciones presidenciales de la era democrática, en seis triunfó el candidato colorado, por lo que en las primarias coloradas se define gran parte del proceso político paraguayo del próximo periodo presidencial.

En cuanto al “voto duro” de los partidos tradicionales, es posible estimarlos comparando el voto total de los que participan en sus procesos de elecciones internas versus el voto total del partido en la Cámara de Senadores, que se constituye en una circunscripción única nacional y puede ser asumido como un voto leal partidario.

8. Si bien los años (2002, 2007, 2012 y 2017) no coinciden con los años de las elecciones generales (2003, 2008, 2013 y 2018) es porque las primarias obligatorias de los partidos se realizan cuatro meses antes de las elecciones generales.

Gráfico VI. Arrastre del voto de las elecciones internas hacia el voto a la lista de Senadores



Fuente: Publicaciones periodísticas y entrevistas a funcionarios internos de los partidos.

Los números muestran que el Partido Colorado obtuvo más votos en todas sus elecciones internas que en sus listas del Senado. Un detalle no menor es que de esas cuatro elecciones, el coloradismo triunfó en el poder Ejecutivo en tres de ellas (2003, 2013 y 2018), cuyo candidato a presidente obtuvo más votos que su lista del Senado, lo que refleja una importante habilidad para captar votos por fuera de su partido. En cambio, el Partido Liberal tiene la capacidad de obtener más votos en su lista del Senado que en las elecciones internas, aunque luego no les alcance para acceder a la Presidencia de la República.

8. Posiciones ideológicas de los parlamentarios

Los partidos tradicionales paraguayos no se establecieron a partir de profundas disputas ideológicas (Abente Brun, 1996), lo que les otorgó, a lo largo del tiempo, el “encanto de la flexibilidad” programática (Lewis, 2016: 6). Las luchas partidarias son mejor explicadas por variables ajenas a la dimensión ideológica. A decir de Gómez Fleytas (1970: 145) la tensión entre los partidos tradicionales “no es tanto por los matices diferenciales de su contenido ideológico, sino más bien por las contingencias singulares de los simples

hechos políticos [...]. La pasión política imprime un sentido vitalista más que ideológico”.

En el mismo sentido, según Caballero Aquino y Livieres (1993) ambos partidos disputaron el poder a partir de dos proyectos fundamentales: el cambio y la conservación afirmando que:

“Ambos convocan y albergan al mismo tiempo las dos posiciones: la conservadora y la de cambio aunque nunca se haya podido definir con precisión si la conservación se refería al orden sociopolítico mismo o a las posiciones personales en ese orden, y si el cambio se orientaba primordialmente a desplazar a las personas que formaban parte de los grupos de poder para sustituirlas en el ejercicio del mismo, o realmente a la introducción de nuevas y modernas estructuras político-sociales.” (Caballero Aquino y Livieres, 1993: 47).

Ahora bien, que la disputa por el poder político no se encuentre fuertemente asentada en posiciones ideológicas y programáticas no significa, en modo alguno, que los partidos tradicionales y sus principales representantes carezcan de ideología.

En un trabajo publicado a comienzos de la transición, por Colazo (1991: 166-219), se ubicó a los diversos movimientos internos del Partido Colorado en posiciones ideológicas que iban desde la derecha hasta la izquierda, aunque con fuerte predominio de la derecha en las principales facciones. Y en cuanto al Partido Liberal, la autora describía a la facción de Domingo Laíno como un liberalismo progresista, más o menos a la izquierda, y a la facción de Miguel A. Saguier con mayor afinidad hacia un liberalismo clásico, de empresa privada y de libre cambio.

Posteriormente Alcántara (2004: 103-107), en una investigación comparada de organizaciones partidistas de 17 países de América Latina, categoriza a los partidos tradicionales de Paraguay como partidos de centro, que en el eje conservadurismo-progresista se ubican en una zona intermedia entre ambas posiciones.

A partir de datos provenientes de encuestas a parlamentarios de los partidos tradicionales de Paraguay por parte de PELA⁹ se pueden observar distintos niveles de ubicación ideológica, que se detallan a continuación.

Tabla I. Auto-ubicación media ideológica

Periodo parlamentario	Partidos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1998-2003	ANR					5,83					
	PLRA					5,03					
2003-08	ANR					5,7					
	PLRA					5,81					
2008-13	ANR					5,44					
	PLRA						6,08				
2013-18	ANR						6,21				
	PLRA						6,32				

Fuente: PELA. Pregunta: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde se ubicaría usted?"

Los datos de los parlamentarios entrevistados muestran una ubicación bien arraigada en el centro del espectro político. Llama la atención el leve posicionamiento hacia la derecha del Partido Liberal en el periodo 2008-13, coincidente con su única experiencia en el ejercicio del poder Ejecutivo, máxime cuando llegaron al poder en alianza con Fernando Lugo, un político de centro izquierda. En los dos últimos periodos (2003-13) los liberales se auto-ubicaron levemente más a la derecha que los colorados.

9. Base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA), que nace en 1994 en la Universidad de Salamanca.

Tabla II. Ubicación media de los políticos a sus partidos de pertenencia

Periodo parlamentario	Partidos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1998-2003	ANR					5,83					
	PLRA					5,03					
2003-08	ANR					5,7					
	PLRA					5,81					
2008-13	ANR					5,44					
	PLRA						6,08				
2013-18	ANR						6,21				
	PLRA						6,32				

Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde ubicaría usted a su partido político?”

En el mismo sentido que los datos de la Tabla I, se constata una ubicación partidista hacia el centro, destacándose dos cuestiones interesantes: (i) en el periodo 2008-13, en que los liberales se encontraban en el poder, ubicaron a su partido más a la derecha que los propios colorados; (ii) en el periodo siguiente (2013-18), el Partido Colorado se ubicó un poco más a la derecha, en consonancia con la presidencia de Horacio Cartes.

Tabla III. Ubicación media de los otros partidos

Periodo parlamentario	Partidos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1998-2003	ANR							7,86			
	PLRA						6,07				
2003-08	ANR						6,8				
	PLRA					5,55					
2008-13	ANR						6,33				
	PLRA						6,78				
2013-18	ANR						6,32				
	PLRA							7,2			

Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde ubicaría usted a su partido político?”

La Tabla III destaca la fuerte ubicación del Partido Colorado hacia la derecha en el periodo 1998-03, posiblemente, entre otras explicaciones, a raíz de que se trató de una época –ciertamente la última– en que la facción del poderoso Gral. Lino Oviedo se encontraba aún con fuerza al interior del partido. Pero también llama la atención en el periodo 2013-18 la ubicación del Partido Liberal casi un punto más hacia la derecha que el Partido Colorado, seguramente por la extrema cercanía de la facción de Blas Llano hacia el gobierno del presidente Horacio Cartes.

9. A manera de cierre

Existen aún pocos trabajos que se proponen explicar la organización y el funcionamiento interno de los partidos paraguayos. El presente estudio pretende contribuir modestamente a ese respecto.

Los partidos tradicionales tienen una organización burocrática compleja y una estructura formal y estable. Las reglas formales que rigen la vida partidaria no se mantuvieron estáticas a lo largo de la era democrática. Por el contrario, fueron cambiando en la medida en que la disputa por el poder entre las facciones dominantes se tensa. Todo lo cual significa que las reglas formales importan y, lo que es más importante, sirven todavía para explicar la lucha de poder al interior de los partidos.

Sería un error leer a los partidos tradicionales como un todo en sí mismo. Son, por el contrario, un conjunto de facciones que se coadyuvan y enfrentan enérgicamente a la vez. Al momento de las elecciones generales se unifican bajo el manto partidario, pero una vez superadas las contiendas electorales vuelven cada una a su vida autónoma, incluso con agendas propias y diferentes al propio partido. Ese devenir partidario se ha visto con mucha fuerza en el coloradismo durante la década de 1990, mientras estuvieron en escena Argaña y Oviedo principalmente. Y en el liberalismo coincidente con el ocaso del histórico líder Laino a fines de esa misma década, y el enfrentamiento por primera vez de Alegre y Llano por el control partidario en 2005. Queda por ver el devenir del Partido

Colorado luego de las fuertes fricciones entre las facciones de Horacio Cartes y Mario Abdo Benítez.

Son igualmente partidos de mucho arrastre popular y de alta tasa de membresía partidista, como muy pocos en la región. La intensidad de la participación en la vida interna es congruente con la importancia y centralidad que ambos partidos poseen en la política nacional, especialmente el Partido Colorado.

Si bien la disputa en torno al poder no se explica suficientemente por la dimensión ideológica-programática, los partidos tradicionales tienen ideología y eso se observa en las encuestas a los parlamentarios, que denotan una ubicación bien arraigada del centro hacia la derecha.

La deuda pendiente que tienen los partidos es no haber sabido canalizar y traducir las demandas sociales en políticas públicas eficientes, a pesar de su transcendencia política y de ocupar, ambos, la gran mayoría de cargos electivos en disputa. Tienen como aliciente que, hasta el momento, no se han constituido terceras fuerzas políticas capaces de disputarles el poder con éxito.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan, 2002, "Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico", en Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (comp.) *El asedio a la política*, Rosario, *Homo Sapiens*.
- Abal Medina, Juan, 2006, "El surgimiento de los partidos políticos, una propuesta interpretativa", en Abal Medina, Juan (comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidista*. Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 13-38.
- ABC COLOR (2013) "Múltiples afiliados de ANR y PLRA superarían los 700.000 votantes", en ABC Color. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/politica/multiples-afiliados-de-anr-y-plra-superarian-los-700000-votantes-534131.html> [Consultado el 25 de mayo de 2018].
- Abente Brun, Diego, 1996, "Un sistema de partidos en transición. El caso de Paraguay", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para Latinoamérica.
- Abente Brun, Diego, 2010, "Después de la dictadura (1989-2008)" en Ignacio Telesca (coord.), *Historia del Paraguay*, Asunción, Taurus.
- Abente Brun, Diego, 2014, *El régimen Stronista*, Asunción, El Lector.
- Alcántara Sáez, Manuel, 2004, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel, 2013, *Sistemas Políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos.

- Alcántara Sáez y Freidenberg, Flavia, 2001, *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Barreda, Mikel y Bou, Marc (2010), "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos", *América Latina Hoy*, No. 55, pp. 133-161.
- Brezzo, Liliana, 2010, "Reconstrucción, Poder Político y Revoluciones (1870-1920)", en Telesca, Ignacio (coord.). *Historia del Paraguay*. Asunción, Taurus, pp. 199-224.
- Caballero Aquino, Ricardo y Livieres, Lorenzo, 1993, *Los partidos políticos en América Latina. El sistema político paraguayo*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Cardozo, Efraím, 2013, *Breve historia del Paraguay*. Asunción, Servilibro.
- Centurión, Carlos R., 1997, *Historia de la cultura paraguaya*. Tomo II, Asunción, El Lector.
- Cerna, Sarah Patricia y Solis, Juan Mario, 2012, "Las tenazas del patrimonialismo paraguayo: La crisis institucional de 2012 a la luz de las élites parlamentarias", *Paraguay desde las Ciencias Sociales*, No. 1, pp. 55-77.
- Cerna, Sarah Patricia y Solis, Juan Mario, 2017. "Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998- 2013)", *Colombia Internacional*, No. 91, pp. 151-184.
- Colazo, Carmen, 1992, *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura interna*, Asunción, CIDSEP, Universidad Católica.
- Di Tella, Torcuato, 2013, *Historia de los partidos políticos en América Latina*, Buenos Aires, FCE.

- Duverger, Maurice, 1964, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London, Methuen and Co. LTD.
- Fretes, Luis, 2012, "La consolidación democrática en Paraguay", *América Latina Hoy*, vol. 60, pp. 67-82.
- Gómez Fleytas, José, 1970, "Ubicación histórica de los partidos tradicionales en el Paraguay", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 7, no. 19, pp. 144-164.
- Hernández Sánchez, Ana Isabel, 2001, "Paraguay" en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Huntington, Samuel P., 1993, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: Oklahoma University Press.
- Katz, Richard y Mair, Peter, 1992, *Party organizations. A Data Handbook*, London, Sage Publications.
- Kitschelt, Herbert, 1994, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lachi, Marcello y Rojas Schaffer, Raquel, 2018, *Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo*, Asunción, Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurá Editorial.
- Lewis, Paul H., 2016, *Partidos políticos y generaciones en Paraguay (1869-1940)*, Asunción, Tiempo de Historia.
- Luna, Juan Pablo y Ruíz Rodríguez, Leticia, 2006, "Relaciones entre estructuración ideológica y organización interna de los partidos: el caso chileno", (Documento de trabajo), disponible en línea: <http://americo.usal.es/oir/elites/PapersELITES/lunayruiz.pdf>

- Michels, Robert, 1911, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Montero, José Ramón y Gunther, Richard, 2007, "Introducción: los estudios sobre los partidos políticos", en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Editorial Trotta S.A.
- Nickson, Andrew, 2010, "El régimen de Stroessner (1954-1989)" en Ignacio Telesca (coord.), *Historia del Paraguay*, Asunción, Taurus.
- Ostrogorski, Moisey, 1902, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calman-Levy.
- Panebianco, Angelo, 1990, *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza.
- Pérez Talia, Marcos, 2017a, "La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXII, núm. 229, pp. 299-330.
- Pérez Talia, Marcos, 2017b, "Lugo y el Partido Liberal: una alianza (poco) exitosa en Paraguay", en Godofredo Vidal de la Rosa, *Política Latinoamericana Contemporánea*, México DF, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pérez Talia, Marcos, 2018, Elecciones en Paraguay. El Partido Colorado se eterniza en el poder, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18, No. 4, pp. 45-52.
- Ramos Jiménez, Alfredo, 2015, *Los partidos políticos latinoamericanos. Una segunda mirada*, Mérida, CIPCOM y Universidad de Los Andes.
- Schattschneider, Elmer E., 1964, *Régimen de Partidos*, Madrid: Tecnos.

Simón, José Luís. 1998, "Sistema Político, Estado y Sociedad en el Paraguay del Autoritarismo Contemporáneo y en el de la Transición y la Integración Democrática", en Giusti Tavares, José A. y Rojo, Raúl Enrique, *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*, Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, pp. 349-432.

Uharte Pozas, Luis Miguel, 2012, "El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias", *América Latina Hoy*, vol. 60, pp. 17-42.

Valência i Montes, Lino Xavier, 2015, "Cartismo y coloradismo. Otra vuelta", en Carbone, Rocco y Soler, Lorena (eds.), *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay*, Buenos Aires, Punto de Encuentro.

Von Beyme, 1986, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores S.A.

Ware, Alan, 2004, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Ediciones Istmo S.A.

Weber, Max, 1922, *Wirtschaft und Gessellschaft*, Mohr. Trad. Castellana (1996), Economía y Sociedad, México DF, FCE.

Wills-Otero, Laura, 2016, The electoral performance of Latin American traditional parties, 1978–2006: Does the internal structure matter?, *Party Politics*, 22(6), pp. 758-772.

Estatutos partidarios

Estatutos partidarios del Partido Colorado y Partido Liberal aprobados en las últimas convenciones partidarias.

Más allá de los partidos tradicionales: el tercer espacio en el periodo democrático

Celeste Gómez Romero
Roque Mereles

Resumen

El presente capítulo revisa la evolución del tercer espacio político dentro del sistema de partidos de Paraguay a lo largo de los 30 años de periodo democrático (1989-2019). Este tercer espacio es entendido como la proporción ocupada por partidos y movimientos menores a los predominantes Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana-ANR) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Para caracterizar la evolución que ha tenido el tercer espacio político se aborda el perfil y posicionamiento ideológico de los partidos y movimientos que emergieron como alternativas a los partidos tradicionales. Es decir, son aquellos que tuvieron un peso electoral significativo con presencia de bancas en el Congreso tras cada elección general desde la apertura democrática, así como el rol desempeñado por los mismos en los hitos histórico-políticos, ya sea en sus prácticas políticas concretas, como en las alianzas establecidas dentro del sistema de partidos.

En la determinación de las agrupaciones políticas que se constituyeron en tercera fuerza se toman en consideración los resultados legislativos de las elecciones generales del periodo en cuestión, teniendo en cuenta que, por un lado, son estas las elecciones más competitivas entre todos los partidos políticos habilitados para una contienda electoral –esto se da a diferencia de las elecciones municipales y departamentales donde emergen lógicas de liderazgos territoriales, y las presidenciales donde el nivel de alcance nacional de los partidos tradicionales impone una distribución más bipartidista

de los votos-, y por otro lado, porque la conformación del Congreso Nacional en cada nuevo periodo permite tener una evidencia concreta de la relación proporcional entre el tercer espacio y partidos tradicionales.

En el desarrollo del capítulo se revisa primeramente la situación del tercer espacio en la apertura del periodo democrático en 1989 y la evolución del mismo a lo largo de la siguiente década. Posteriormente se describe a los grupos políticos que coexisten dentro del tercer espacio a inicios del presente siglo. Finalmente, se busca determinar las variaciones ideológicas que se registran entre las terceras fuerzas durante todo el periodo abordado, para establecer continuidades o cambios dentro del mismo.

Escenario uno: el tercer espacio en la apertura del periodo democrático

Con la apertura democrática y el establecimiento de un marco legal de mayores libertades políticas, el sistema de partidos paraguayo empezó a experimentar modificaciones que lo conducirían de un sistema hegemónico pragmático –que prevaleció durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989)– hacia un sistema más competitivo, que según las previsiones de Abente podría terminar convirtiéndose en un sistema de partido predominante, de bipartidismo competitivo o de pluralismo limitado (Abente, 1996, p. 260). La Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado, que fue uno de los soportes principales de la longeva dictadura y que, por tanto, ocupó una hegemónica posición frente a “partidos de segunda”, tuvo que acomodarse desde 1989 a nuevas condiciones, las cuales eran propicias para la conformación de un sistema más competitivo, con posibilidad de fortalecimiento de los partidos de oposición y el surgimiento de nuevas formaciones políticas que confronten su predominio.

En el ámbito parlamentario, el sistema de representación de mayoría que rigió durante la dictadura, el cual daba al partido ganador el 66% de las bancas en el Congreso y dividía entre los sectores de oposición tolerada el 33% restante, redujo sistemáticamente

las posibilidades de que partidos minoritarios consiguieran bancas en el Poder Legislativo y pudieran constituirse, por tanto, una tercera fuerza políticamente significativa en este ámbito. Como señala a este respecto Duverger, citado por Nohlen (2013, p. 12), el sistema de mayoría relativa implica una desventaja para un tercer partido más débil en la distribución de escaños, al tiempo que genera un recelo del elector a votar por un partido que no tiene posibilidades de alcanzar una representación parlamentaria.

Es así que, al inicio del periodo democrático, el Partido Colorado y el para entonces readmitido Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) concentraban casi la totalidad de las bancas parlamentarias, mientras que la tercera fuerza nominal, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), tenía una incidencia notoriamente marginal. Esta situación fue patente en las primeras elecciones legislativas realizadas a apenas tres meses de la caída de la dictadura, en las que el PRF alcanzó el 2,1% de los votos y ocupó 3 de los 108 escaños del Congreso. Las razones de esta precaria situación tienen relación directa con las desfavorables condiciones existentes para los partidos minoritarios durante el largo periodo de dictadura, que hicieron que el PRF, a pesar de su dilatada vigencia institucional, llegara a 1989 en una situación de debilidad estructural en la que, además de carecer de un “electorado cautivo” como los partidos tradicionales, soportaba serios problemas de organización y financiamiento (Arditi, 1990, p. 87).

En las siguientes dos elecciones que se celebraron durante el periodo de transición, antes de la adopción de la nueva Constitución Nacional de 1992, se empiezan a tener señales de una nueva configuración del sistema de partidos y el surgimiento de una tercera fuerza con mayor incidencia, como consecuencia de la modificación de las reglas electorales hasta entonces vigentes, entre las que destaca la posibilidad de que se presenten candidaturas independientes a los partidos políticos. Es así que los candidatos independientes que se presentan en las primeras elecciones municipales celebradas en el país, en 1991, capturan casi 20% de los votos a nivel nacional, destacándose entre ellos los resultados obtenidos en la Capital, don-

de una coalición independiente de centro-izquierda denominada Asunción Para Todos logró superar a los partidos tradicionales con el 35% de los votos (Abente, 1996, pp. 259-260).

La otra elección previa a las generales del 93 fue la celebrada también en 1991 para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar la nueva Constitución Nacional, dichos comicios confirmaron la incidencia que había ganado el tercer espacio respecto al periodo de dictadura. La ANR ve reducido sus elevados porcentajes anteriores a un 55% de las bancas, el PLRA retiene un 27% y los sectores independientes, reunidos en el movimiento Constitución Para Todos (CPT), conquistan el 11% de las bancas. Con todo, se observa un menor desempeño de este tercer espacio respecto a las elecciones municipales previas que se debió al abstencionismo provocado por la vaguedad del objeto de elección, así como el escaso poder disputado en términos de cantidad de convencionales y duración de estos cargos (Rivarola, 2009, p. 20).

La necesidad de ajustar las reglas electorales a los tiempos democráticos forzó a la élite en el poder a abrir las reglas del juego. En este periodo se inicia la legalización de los partidos “irregulares” durante la dictadura, la confección de un nuevo registro electoral, la puesta en vigencia de un nuevo Código Electoral, la conformación de una Junta Electoral Central y el reemplazo del sistema mayoritario para asignación de bancas mediante la introducción del sistema proporcional. Esto último permitió que la conformación de los cuerpos colegiados reflejase más fielmente la voluntad popular (Arditi, 1992, pp. 48-57) y, de cierto modo, dar mayor pluralidad al sistema partidario.

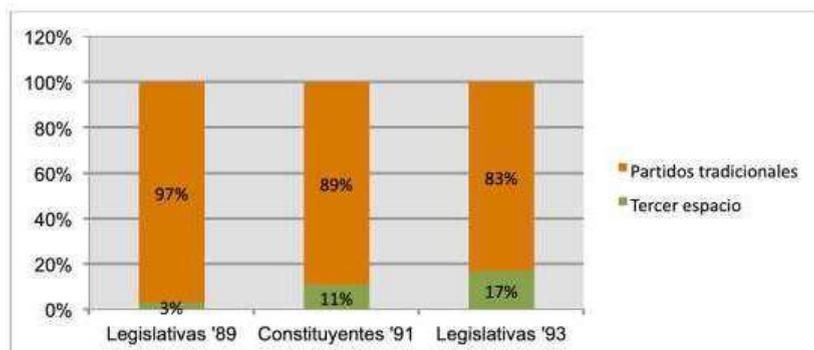
Apelando nuevamente a Duverger en Nohlen (2013, p. 12), podemos afirmar que los sistemas electorales de representación proporcional –como el que se empezaba a ensayar en Paraguay– tienden a propiciar un sistema de partidos múltiples, independientes y estables. Es en ese contexto en que se puede empezar a imaginar la existencia de una tercera fuerza electoral independiente a los partidos tradicionales, capaz de disputar el poder a los mismos

en el país. Esta tercera fuerza emerge en las primeras elecciones del periodo democrático y se organiza para los comicios presidenciales de 1993 bajo la estructura del Movimiento Encuentro Nacional, una agrupación política de tendencia socialdemócrata que se constituyó en una suerte de refugio institucional de actores políticos de distintos posicionamientos ideológicos (Duarte, 2012, p. 248).

Nacido el 26 de octubre de 1991 como movimiento, y convertido posteriormente en partido político, el Encuentro Nacional se presenta como una asociación política independiente de carácter nacional y estructura descentralizada. Se sustenta ideológicamente en los principios de la democracia social y promueve, según su ideario, los valores de la “solidaridad, pluralismo, libertad, justicia, igualdad y participación” (PEN, 1991). Este movimiento político planteó para las elecciones de 1993 la candidatura del empresario textil, Guillermo Caballero Vargas, de antecedentes familiares afines al sector progresista, y presentó un programa de acción orientado hacia la implementación y vigencia de “una verdadera justicia social” en el país, así como la consolidación de las incipientes instituciones democráticas.

En su discurso electoral, el candidato presidencial del Encuentro Nacional propugnó la necesidad de transformación del Estado de modo a superar la endémica ineficiencia para responder a las necesidades sociales del país. Para ello planteó construir una “República social y democrática de derecho” mediante un gobierno que convocara a ciudadanos de diferentes extracciones partidarias a la participación de la vida política y estableciera acuerdos a nivel parlamentario entre los distintos partidos. El novel partido no consiguió con sus planteamientos quebrantar el predominio de la ANR y se ubicó igualmente por debajo del PLRA en la disputa por el Poder Ejecutivo. A nivel legislativo logró posicionarse claramente como tercera fuerza del Congreso Nacional, con 8 bancas en el Senado y 9 en Diputados (17% de los escaños disputados), e impuso una nueva lógica de negociaciones políticas para la gobernabilidad democrática, debido a que por primera vez en mucho tiempo, el partido gobernante ANR, no contaba con una mayoría propia en el Legislativo.

Tabla 1. Incidencia de la tercera fuerza en las primeras elecciones del periodo democrático.



Fuente: Georgetown University and the Organization of American States. (1999). Political Database of the Americas.

Para las elecciones generales de 1998, el PEN mantuvo su lógica de alianzas previamente ensayada en las elecciones municipales de 1996. Buscando con ella ganar la mayor cantidad de espacios de poder, conformó junto con el PLRA la “Alianza Democrática”. Esta alianza no alcanzó para llegar al Poder Ejecutivo, que quedó nuevamente en manos de la ANR, pero los resultados legislativos siguieron posicionando al PEN como la tercera fuerza electoral, con 7 bancas en el Senado y 9 en Diputados –un escaño menos respecto a las elecciones de 1993–. Los partidos tradicionales se dividieron el resto de bancas parlamentarias de la siguiente manera: Partido Colorado con 24 bancas en el Senado y 45 en Diputados y el Partido Liberal Radical Auténtico con 20 bancas en el Senado y 35 en Diputados.

En cuanto al papel desempeñado por el Encuentro Nacional una vez incorporado al sistema partidario y de distribución del poder político, se puede decir de modo genérico que se ajustó a las características de una “oposición leal”. Esto porque al tiempo de

participar de forma regular en la disputa electoral del poder, no se posicionó en contra de los procedimientos y reglas del sistema vigente. Como señala Vairo (2017, p. 281), al explicar esta categoría acuñada por Juan Linz, la oposición partidaria leal es aquella que se muestra normativa y de comportamiento afín al régimen político democrático, respeta el modo en que este se desenvuelve, oponiéndose al gobierno de turno pero no al sistema.

La lealtad al sistema por parte del PEN fue tal que se constituyó en una de las fuerzas políticas determinantes, tanto para la gobernabilidad, como para la sostenibilidad en el poder del primer gobierno electo bajo las reglas de la nueva Constitución Nacional, demostrando un interés prioritario en el avance del proceso democrático. Este comportamiento de colaboración institucional y establecimiento de alianzas entre sectores políticos en principio diferentes fue, de hecho, común en Latinoamérica tras la salida de las dictaduras, demostrándose en la región, como indica Chasquetti (2001, p. 328), que las coaliciones de gobierno sirvieron para mantener la estabilidad democrática y de unos gobiernos que empezaban a encontrarse en contextos multipartidistas.

La incidencia del PEN dentro del sistema de partidos fue, sin embargo, atenuándose a medida que con las sucesivas elecciones se mantenía inalterable la lógica del bipartidismo. Como refleja el dato respecto al Número Efectivo de Partidos (NEP) a finales de los '90, el sistema paraguayo no llegó a constituirse en un sistema multipartidista propiamente dicho, sino que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, mantuvo un marcado perfil bipartidista. El NEP de Paraguay era a finales de la década de 2,27 partidos, mientras que el 70% de los países de la región tenía un NEP de al menos 3 partidos con peso efectivo dentro del sistema (Chasquetti, 2001, p. 354).

La vigencia del bipartidismo, a pesar de las modificaciones de las reglas del juego en el periodo democrático, se debió en parte a que en las sucesivas elecciones de este periodo, tanto nacionales como locales, el PEN optó por establecer alianzas con el PLRA y con ello insertarse en la lógica de disputa bipartidista del poder. Suma-

do a lo anterior, el modo de relacionamiento del PEN con su electorado tampoco marcó una diferencia sustancial respecto al clientelar de los partidos tradicionales, y acabó por repetir las mismas prácticas de afiliación masiva, participación limitada a los notables y ausencia de debate político interno (Lachi 2009, pp. 4-5); todo esto careciendo además del elemento característico de los partidos tradicionales paraguayos: la fuerte identificación de sus afiliados, quienes “van a votar por su partido, pase lo que pase y se candidate quien se candidate” (Lachi y Rojas Scheffer, 2018, p. 125).

A medida que las particularidades identitarias internas del PEN se fueron intensificando y las diferencias pesaron más que los intereses en común (Duarte, 2012, p. 248), a finales de la década del 90 e inicios del nuevo siglo se aceleró el progresivo debilitamiento de esta agrupación política. Un hito importante de este último periodo fue la participación de la cúpula partidaria en el gobierno de “unidad nacional” de Luis González Macchi (1999-2003), con la visión estratégica de ocupar la mayor cantidad de espacios de poder otorgados (Yore, 2014, p. 33), lo que provocó la pérdida de militantes y electores que terminaron propiciando la creación de nuevos partidos con una definición ideológica mucho más clara como el Partido País Solidario y el Movimiento Patria Querida.

Escenario dos: el viraje ideológico en el tercer espacio político

Con el debilitamiento del Encuentro Nacional, y como consecuencia del “Marzo Paraguayo” de 1999, nuevas agrupaciones políticas aparecen dentro del sistema partidario hasta entonces escasamente polarizado. Dos nuevos partidos ganan rápido protagonismo dentro del tercer espacio político: Patria Querida, un movimiento reformista de base urbana, y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), de perfil populista y con fuerte arraigo en el sector rural, que de movimiento político interno de la ANR se convirtió en partido político independiente. Junto con estos dos partidos, ubicados ideológicamente en el centro-derecha y derecha propiamente dicha, emergen otros partidos de matriz ideológica de izquierda pero que no consiguen, al menos en un primer momento, la misma preponderancia electoral que los dos partidos previamente mencionados.

Tanto PPQ como UNACE, a diferencia de lo ocurrido con PEN en la década anterior, establecieron en mayor o menor medida modos de relacionamiento nuevos con el electorado: Patria Querida apelaba fuertemente a posturas principistas que rechazaban los hábitos clientelistas propios de los partidos-comunidad. Mientras, UNACE conformó una estructura personalista, con un vínculo estrecho entre líder y seguidores, en donde el pensamiento de su fundador, el exgeneral Lino César Oviedo, se transformaba en la ideología partidaria (Lachi, 2009, p. 8).

Ideológicamente, sin embargo, había importantes diferencias entre ambos. El Movimiento Patria Querida (MPQ), surgido de las escisiones del PEN y convertido en partido político luego de las elecciones de 2003, reunía ideológicamente características de un cristianismo liberal-democrático. Mientras UNACE, desprendida del ala de tradición militar de la ANR, tuvo como indicador ideológico el lema “Dios-Patria-Familia”; aunque en su declaración formal de principios reivindica posturas generalistas como el respeto a la Constitución de la República y la fidelidad a los “principios republicanos y democráticos” (UNACE, 2003). Yore (2014, p. 98) lo caracteriza como un partido de “derecha reaccionaria con connotaciones fascistas”.

Respecto a la importancia que estos dos partidos logran tener dentro del sistema de partidos no es sino hasta las elecciones de 2003 en que esto se logra dimensionar. No obstante, una primera muestra de la incidencia del UNACE para mermar las fuerzas de la ANR ya se vio en la victoria obtenida, con apoyo del nuevo partido, del candidato del PLRA en la elección de vicepresidente del 2000.

En las elecciones legislativas del 2003, UNACE y PQ coincidieron en cantidad de escaños conquistados y se disputaron con similar peso el liderazgo del tercer espacio, donde en menor medida también se encontraban los partidos de izquierda. En su conjunto, el tercer espacio redujo significativamente en estas elecciones los altos niveles de concentración de escaños históricamente asegurados por los partidos tradicionales y provocó una inédita multipartidización del Congreso Nacional.

Para el periodo 2003-2008, la ANR tuvo 16 bancas en el Senado y 37 en Diputados, el PLRA 12 en el Senado y 21 en Diputados, mientras que Patria Querida y UNACE tuvieron, cada uno, 7 escaños en el Senado y 10 en Diputados. Completando la distribución estaban País Solidario, con 2 en el Senado y 2 en Diputados, y el Partido Encuentro Nacional con 1 banca en el Senado. Estos resultados demuestran efectivamente que la concentración de escaños obtenida por los partidos tradicionales en las elecciones generales precedentes, que alcanzaron 83% y 87% respectivamente, se había reducido al 68,8%, mientras el tercer espacio gana terreno en el Legislativo.

A consecuencia de estas elecciones, el Número Efectivo de Partidos (NEP) dentro del Congreso aumentó significativamente, pasando de 2,25 a 4,75 en el Senado y de 2,19 a 4,21 en Diputados (Cerna y Solís, 2017, p. 161). Si bien con estos números es posible hablar de un sistema multipartidario polarizado, en la clasificación de Sartori (1966, p. 22), como señala el mismo autor no es el número de polos, sino la distancia entre ellos lo que cobra importancia y, en ese sentido, dada la ubicación ideológica de centro - derecha de la mayoría de los partidos con presencia parlamentaria, el sistema seguía evidenciando una baja polarización.

La incipiente presencia de partidos de izquierda junto con partidos de perfil más conservador fue lo que contribuyó a la polarización e ideologización de los debates dentro del tercer espacio y del ámbito parlamentario en general. Así, País Solidario y Patria Querida asumieron posturas ideológicas contrapuestas al discutir sobre la ley de adecuación fiscal promovida por el Gobierno, o respecto al latifundio agrario y el uso indiscriminado de agroquímicos en cultivos de oleaginosas. Patria Querida y UNACE, por su parte, coincidieron en atacar una iniciativa de ley sobre salud sexual y reproductiva propuesta por País Solidario junto con grupos feministas (Lachi, 2009, pp. 10-11).

En cuanto al comportamiento de los partidos predominantes del tercer espacio frente a los demás integrantes del sistema par-

tidario, tanto UNACE como Patria Querida estuvieron inicialmente abiertos a establecer alianzas con el PLRA y grupos minoritarios de izquierda, con el objetivo de desplazar al Partido Colorado del Poder Ejecutivo en las elecciones generales de 2008 y así generar la primera alternancia en el país. Sin embargo, esta incipiente concercación no se pudo sostener por falta de acuerdos en la distribución de lugares en la chapa presidencial. Tanto el PPQ como UNACE terminaron alentando candidaturas propias encabezados nuevamente por sus fundadores y hasta entonces incuestionables líderes.

Los resultados de las elecciones del 2008 configuraron una distribución relativamente distinta dentro del tercer espacio electoral. Por un lado, una de las agrupaciones más fortalecidas en las elecciones anteriores, el PPQ, cayó significativamente en su porcentaje de bancas en el Congreso, mientras que el partido UNACE, fortalecido coyunturalmente tras la rehabilitación de su principal líder Lino Oviedo para ser candidato a presidente de la República, alcanzó su etapa con mayor fuerza dentro del sistema. Los partidos de izquierda, por su parte, aún separados, aumentaron ligeramente su presencia en ambas cámaras.

Es así que la ANR obtuvo 15 bancas en el Senado y 30 en Diputados, el PLRA 14 en Senado y 27 en Diputados, UNACE consigue 9 bancas en el Senado y 15 en Diputados, PPQ 4 en Senado y 3 en Diputados, el movimiento Tekojoja 1 en el Senado y 1 en Diputados, al igual que PDP que también coloca un legislador en cada cámara, PPS gana un senador. Mientras la “Alianza Patriótica para el Cambio” que llevó a Fernando Lugo a la presidencia de la República consigue como tal 2 bancas en Diputados, aunque los legisladores que llegan a estas bancas tienen una pertenencia partidaria al PLRA.

Lo que se puede observar en cuanto a la proporción de escaños obtenidos por los partidos tradicionales frente el resto de fuerzas que conforman el tercer espacio, es que los primeros mantienen en su conjunto el 68,8% de las elecciones anteriores (78% en la Cámara de Diputados), a pesar de que la ANR haya obtenido 8 legisladores

menos, mientras que en el tercer espacio aumenta la presencia de legisladores de partidos de izquierda al tiempo que caen significativamente los números del PPQ. Por otro lado, es remarcable también el aumento del peso de UNACE dentro del Congreso, que pasa de 17 a 24 los legisladores en ambas cámaras (9 senadores y 15 diputados) respecto al periodo anterior, reforzando su rol de tercera fuerza.

Escenario tres: la presencia incipiente de la izquierda en el Congreso

Como se ha dicho previamente, una de las características más significativas del tercer espacio político, a inicios del presente siglo, fue la mejor identificación en términos ideológicos de los partidos que surgen y se posicionan en este segmento. Si bien en un primer momento la presencia de partidos de izquierda seguía siendo reducida, esta cuestión empieza a cambiar cuando los mismos ganan preponderancia en las disputas electorales locales y, fundamentalmente, al contribuir en la alternancia de poder ocurrida en 2008.

Uno de los primeros referentes de sector progresista y de izquierda en el Congreso Nacional fue el Partido País Solidario (PPS), cuya fundación se dio en el año 2000, de cara a las elecciones municipales de 2001. El PPS surge como un partido de tinte socialdemócrata, con bases que se remontan a la experiencia del movimiento Asunción Para Todos en los años noventa y de la red que se conformara alrededor de los movimientos ciudadanos independientes a lo largo del país, cuando la Ley Electoral contemplaba la figura de las candidaturas independientes. Este partido obtuvo cuatro curules en el Congreso Nacional (2 en la Cámara de Senadores y 2 en la de Diputados) en el periodo 2003-2008.

El PPS, al formar parte de la denominada “multibancada” del Senado, integrada por liberales y encuentristas, además de haber presentado el proyecto de salud sexual y reproductiva anteriormente referido, tuvo chances de plantear proyectos que cobraron trascendencia mediática como el de expropiación de tierras en la ciudad chaqueña de Puerto Casado, propiedad de la Asociación del Espíritu Santo para la Unificación del Cristianismo Mundial,

conocida como Secta Moon, a favor de los pobladores casadeños, a cambio de un paquete de medidas polémicas que incluían la confirmación en el cargo del ministro de la Corte Suprema de Justicia, Raúl Torres Kirmser, acusado de haber tenido fuertes vínculos con la dictadura stronista. La polémica que generaron estas medidas terminó por provocar una escisión importante entre los liderazgos del partido que se disputaban regresar a la administración municipal en las elecciones de 2006.

Otra de las agrupaciones políticas de clara matriz de izquierda surgida en este periodo, con postulados del socialismo marxista, es el Partido Movimiento al Socialismo (P-MAS). Si bien en sus inicios no es considerado en este trabajo a los efectos de considerarlo como parte integrante del sistema de partidos, puesto que primeramente se conforma para disputar las municipales de 2006, cabe destacar su emergencia ya que empieza a incidir en la reconfiguración de fuerzas para las siguientes elecciones municipales. Este partido emerge con una base social y política joven, fruto de la militancia en espacios estudiantiles, principalmente universitarios. En su primera contienda electoral obtiene una banca en la Junta Municipal de Asunción, y otra en Juan de Mena, departamento de Cordillera.

En ese mismo año de 2006 se fundaría, primeramente como movimiento y luego como partido, el Partido Popular Tekojoja (PPT), el cual puso el énfasis en las corrientes ideológicas del socialismo y el nacionalismo. El Partido Popular Tekojoja inicia sus actividades en torno al apuntalamiento del liderazgo de Fernando Lugo Méndez, en el marco de la gran movilización ciudadana del año 2006, que se opuso a las intenciones de Nicanor Duarte Frutos de abrir las puertas a la reelección por la vía del Poder Judicial, cimentando el camino para su posterior postulación presidencial en 2008.

El P-MAS y Tekojoja formaron parte del Bloque Social y Popular, que junto a la denominada Alianza Patriótica para el Cambio (APC) apuntalaron la candidatura de Lugo Méndez. La dirigencia del P-MAS, especialmente su líder, Camilo Soares, acusaron al PPT de haber dividido al sector al impedir que las otras fuerzas de la

misma corriente gocen del mismo protagonismo durante la campaña política de Fernando Lugo. Estas tensiones y fragmentación generadas entre estas fuerzas políticas resultaron en la presentación de diez listas distintas y otras tantas propuestas electorales, que actuaron en detrimento para aumentar la representación de la izquierda en las Cámaras para el periodo 2008-2013.

Por otra parte, de la mencionada escisión en el PPS, en 2007 se fundaría el Partido Democrático Progresista, bajo el liderazgo de Rafael Filizzola y Desirée Masi; acompañan también desde sus inicios a la candidatura de Lugo Méndez y forman parte de la APC. Tras un año de creación, el Partido Democrático Progresista obtuvo una banca en el Senado en 2008, con Rafael Filizzola, quien renuncia a la misma para asumir la cartera del Ministerio del Interior, hasta junio de 2011. Asumió su banca Alberto Grillón, quien finalmente se pasaría al Partido País Solidario (PPS).

Las izquierdas en la era de la alternancia

Si bien los partidos políticos autodenominados de izquierda fueron ocupando escaños en el Congreso Nacional desde el periodo anterior, es en 2008, en su interacción con un Poder Ejecutivo afín, que buscaron transitar un camino de mayor cohesión. Esto se dio tras visualizar, por una parte, la posibilidad de contar con mayor apoyo parlamentario para avanzar en medidas progresistas con 3 senadores del PPS, PPT y PDP (8,09% de los votos) y dos diputadas de Tekojoja y PDP (5,05% de los votos), y por otra, de disponer de una plataforma, como lo era el ocupar espacios en el gobierno, para desplegar sus políticas y visibilizar en la práctica sus propuestas programáticas.

Los sectores de izquierda y socialdemócratas dirigieron varios espacios en el gabinete de Lugo, tales como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Acción Social, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Secretaría de Información y Comunicación, el

Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, el Instituto de Previsión Social, el Crédito Agrícola de Habilitación y la Agencia Financiera de Desarrollo.

Varios de estos partidos de izquierda ya estaban aglutinados en el Bloque Social y Popular (BSP) antes de las elecciones de 2008 (González Bozzolasco 2009, p. 20). Este se mantendrá como espacio de articulación de estos sectores, mientras otros surgieron en paralelo, como el Foro Progresista y el Espacio Unitario-Congreso Popular (EUCP).

El Bloque Social y Popular lo integraban el P-MAS y Tekojoja, el Partido Humanista de Paraguay, el Partido Frente Amplio, la nucleación de pobladores COBAÑADOS, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, la Organización Nacional Campesina (ONAC), la Central Nacional de Trabajadores, la Central General de Trabajadores, la Central Unitaria de Trabajadores, el Movimiento Agrario Paraguayo y la Coordinadora Popular de Agricultores del Paraguay, el Partido Socialista Comunero y el Partido de los Trabajadores.

El denominado Foro Progresista aglutinó a fuerzas de centro y centro izquierda, a saber: el Partido País Solidario (PPS); el Partido Democrático Progresista (PDP); el Partido Encuentro Nacional (PEN); el Frente Amplio y el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Los grupos políticos que conformaron el EU-CP fueron: Partido Movimiento al Socialismo (P-MAS), Partido Popular Tekojoja (PPT), Partido Comunista Paraguayo (PCP), Partido Convergencia Popular Socialista (PCPS), Partido del Movimiento Patriótico Popular (P-MPP), Frente Social y Popular y el Frente Patriótico Popular (FPP).

No todos los movimientos y partidos políticos de este sector llevaban a cabo internas partidarias competitivas. A partir de la experiencia de País Solidario en sus primarias de 2006 quedó constatado que altas crispaciones entre candidaturas podían minar las posibilidades de un partido al momento de presentar sus candidaturas frente a la ciudadanía, por no contar con el tiempo suficiente de dirimir los conflictos surgidos de la campaña interna.

En consecuencia, los líderes de los partidos políticos progresistas empezaron a considerar la búsqueda del consenso como forma de nominación de candidaturas y se enfocaron en torno a figuras ya reconocidas en la sociedad paraguaya. Este fenómeno se empezaría a dar principalmente en Asunción.

Así, a pesar de la caída de la popularidad de Fernando Lugo, tanto por un desatino en algunas medidas gubernamentales –como las intenciones de adquirir tierras para la reforma agraria con precios sobrevaluados, así como por los escándalos que giraron en torno a su vida privada por paternidad no asumida–. Su figura continuaba constituyéndose en una personalidad de consenso para las fuerzas progresistas. En este sentido, con el objetivo de lograr apoyo político-social ante las constantes amenazas de juicio político que enfrentaba su gobierno, Lugo promovió la unidad de los sectores de izquierda y centro izquierda, en la presentación de listas únicas de candidatos en las elecciones municipales de 2010, sin mucho éxito.

Un intento de proyección progresista truncado

En simultáneo a los preparativos hacia las municipales de 2010, empezaban a las discusiones en torno a los potenciales candidatos para las elecciones generales de 2013. Ante la imposibilidad de reelección por parte de Lugo Méndez, se buscaba en el entorno a aquellas figuras que estuvieran mejor posicionadas frente a la opinión pública. Entre aquellos que aspiraban candidatarse figuraban el liberal Efraín Alegre; Rafael Filizzola y Esperanza Martínez.

Desde el liberalismo, Efraín Alegre, a la cabeza del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones realizaba una solapada campaña con las obras inauguradas. Esto causó molestias en el gabinete, y en el mismo Fernando Lugo, quien terminó separándolo del cargo, por lo cual retornó a su banca en el Senado de la Nación.

En segundo lugar se encontraba Rafael Filizzola. Su proyecto político, si bien sonaba como una posibilidad, empezó a adquirir

más fuerza luego de la liberación de Fidel Zavala. Si bien, en la mayoría de la población su liberación tal vez pudo haber quedado simplemente como un hecho que se produjo por la voluntad del Ejército del Pueblo Paraguayo, realmente fue producto de unas negociaciones efectivas entre la familia que contaba con el total asesoramiento y apoyo del Gobierno. Luego de la liberación del ganadero Fidel Zavala, la imagen de Filizzola repuntó y empezó a posicionarse como el “favorito” de Lugo. Cabe mencionar que Filizzola había sido uno de los primeros en apoyar la candidatura a la presidencia de Lugo.

En tercer lugar se encontraba la figura de la ministra de Salud Pública y Bienestar Social, Esperanza Martínez, líder del movimiento de la Participación Ciudadana, la mejor posicionada del gabinete de Lugo ante la opinión pública. Con la política de gratuidad en la salud que había eliminado aranceles en rubros de consultas, análisis laboratoriales y otros estudios, ganó la simpatía de la población paraguaya. Esta medida implicaba una ruptura en el paradigma político de este país, acostumbrado a hacer política por medio de la prebenda y el clientelismo.

Más allá de la discusión en torno a personalidades y candidaturas, también durante el gobierno de Lugo, dos vías o formas de abordar la estrategia de crecimiento de la izquierda parecían disputarse: una, la vía campesina, y la otra, enfocada al crecimiento en sectores urbanos jóvenes. Las puntas de lanza de ambas formas fueron puestas en marcha por el Partido Popular Tekojoja y el Partido del Movimiento al Socialismo – P-MAS. Este segundo partido, en su afán de ejercer un liderazgo en la definición de la carrera presidencial del 2013, trajo a escena la figura del periodista y comunicador, Mario Ferreiro.

Al respecto, por su trayectoria, el PPS se encontraba también en la línea urbana del crecimiento, por su mayoritaria base asuncena. Por lo que una primera confluencia empezaba a darse entre el PPS y P-MAS, en torno a dicho candidato en común para las elecciones generales de 2013. Sin embargo, este último perfil urbano del PPS pareciera que estaba modificándose con su incorporación al Frente Guasu, y principalmente tras el juicio político a Fernando Lugo.

Faltando diez meses para las elecciones generales de 2013 se registró el pedido de juicio político al presidente Fernando Lugo, a partir de los hechos acaecidos el 15 de junio de 2012 donde en un operativo fiscal-policial, mueren 11 campesinos y 6 policías, en el departamento de Canindeyú, caracterizado por ser uno de los territorios con mayor producción sojera y presencia de grupos vinculados al narcotráfico.

La primera reacción de los sectores conservadores fue la de forzar la destitución del Ministro del Interior, Carlos Filizzola, para nombrar en este cargo a un ex Fiscal General del Estado de extracción colorada. Sin embargo, desde la Cámara de Diputados se decide someter a juicio político al Presidente de la República. En la Cámara de Senadores, se concretó la destitución con 39 votos de la ANR, el PLRA, entre ellos el de Efraín Alegre, PPQ, UNACE. De entre los sectores progresistas, el PDP también votó a favor de la destitución de Lugo Méndez.

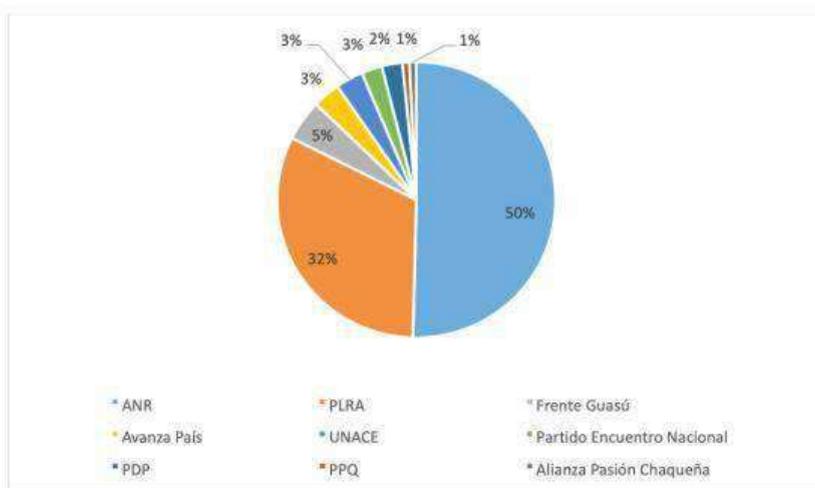
Al concretarse la destitución, el vicepresidente Federico Franco, perteneciente al Partido Liberal Radical Auténtico, asumió la conducción del país. Varias de las políticas públicas puestas en marcha desde los ministerios y secretarías de Estado comandadas por los sectores de izquierda fueron desactivadas.

Las fuerzas de izquierda despojadas de los espacios de poder, tuvieron que dirimir la estrategia frente a las presidenciales, en un contexto en el que se posicionaba fuertemente el candidato colorado Horacio Cartes, quien desde el 2010 venía construyendo su hegemonía dentro del Partido Colorado. Tras negociaciones que fueron dilatando el tiempo y acortando las posibilidades de llevar a cabo una campaña electoral, Fernando Lugo opta por apoyar a Aníbal Carrillo Iramain, perteneciente a las filas del Partido Popular Tekojoja, para la presidencia de la República como candidato del Frente Guasu, dejando de lado el proyecto político de apuntalar la figura de Mario Ferreiro, en torno a quien se conformaría la concertación Avanza País, apoyado por el P-MAS, el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Paraguay Tekoyahu y el Movimiento 20 de Abril.

Finalmente, con los magros resultados alcanzados por los candidatos presidenciales del sector progresista, Mario Ferreiro por Avanza País obtuvo el 5,65% de los votos mientras que Carillo Iramain alcanzó el 3,29% de las preferencias del electorado, las izquierdas emprenderían sendas distintas. Aquella opción de Fernando Lugo sería el signo del camino de acumulación que seguiría el Frente Guasu en los siguientes años, enfocado a fortalecer el liderazgo personal de Fernando Lugo basado en su conexión con bases campesinas de pequeños productores.

En cuanto a los resultados de las elecciones legislativas del 2013, la ANR consiguió 19 bancas en el Senado y 44 en Diputados; el PLRA, 13 en el Senado y 27 en Diputados; el Frente Guasú, 5 en el Senado y 1 en Diputados; Avanza País, 2 en el Senado y 2 en Diputados; UNACE, 2 en el Senado y 2 en Diputados; el Partido Encuentro Nacional, 1 en el Senado y 2 en Diputados; el PDP, 3 en el Senado, el PPQ obtiene una banca en Diputados, al igual que la Alianza Pasión Chaqueña.

Tabla 2. Conformación legislativa del periodo 2013-2018.



Fuente: Justicia Electoral.

Evaluando los números totales, sumadas las bancas de ambas Cámaras, se observa que los partidos tradicionales ocupan el 82% de los lugares –con una notoria preeminencia de la ANR que obtiene por sí solo el 50% de las bancas– mientras que las diversas agrupaciones que ocupan el tercer espacio comparten el margen del 18% restante.

Lo que se observa como resultado de estas elecciones respecto al tercer espacio es el notorio crecimiento de los sectores de izquierda en el Senado, ya que la debacle del UNACE y PPQ en la Cámara Alta hizo que los sectores progresistas ocuparan 11 de los 13 asientos ganados por los partidos no tradicionales. Entre estos sectores se destacó claramente el Frente Guasu con 5 bancas ocupadas, constituyéndose en la tercera fuerza política en este periodo, el PDP logró tres curules, ocupadas por Desireé Masi, Arnaldo Guizzio y Pedro Santacruz, con 144.691 votos (6,01%); Avanza País se adjudica 2 curules con 117.056 votos (4,86%); UNACE, disminuyó su presencia de 9 a 2 representantes con 90.640 votos (3,76%), tras la trágica muerte de su líder, el exgeneral Lino César Oviedo y el Partido Encuentro Nacional que retornaba al Senado, con 1 legislador, con 78.460 votos (3,25% de los votos).

En la Cámara de Diputados, sin embargo, los partidos tradicionales ocuparon 71 de las 80 bancas y las 9 restantes fueron ocupadas casi en igual proporción entre partidos de tendencia nominalmente progresista como conservadoras. La diferencia en la incidencia de los sectores progresistas en la Cámara de Diputados, respecto a la de Senadores, tiene que ver con el escaso nivel de alcance nacional de estas estructuras partidarias respecto a los partidos tradicionales, ya que al llevarse a cabo las elecciones de Diputados a nivel departamental, entran a jugar elementos importantes a nivel local como la presencia efectiva de la estructura partidaria y los correspondientes liderazgos locales.

Tal como señalan Cerna y Solís (2017, p. 178) los partidos de izquierda paraguayos tienen estructuras nacionales muy débiles que no les permiten competir en condiciones más igualitarias frente

a los dos grandes partidos tradicionales y en su conjunto les ha sido difícil superar la barrera del 10% de las preferencias electorales en la arena nacional, y adolecen de una imposibilidad práctica de ganar espacios de poder a nivel departamental.

En su papel de tercera fuerza durante el gobierno de Horacio Cartes Jara, el sector del FG se mostró crítico ante las primeras medidas tomadas por su administración como el despliegue de las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC) para el combate al EPP, lo que consideró como un proceso de militarización del norte del país con efectos nocivos para las organizaciones campesinas de la zona y la aprobación de la ley de alianza público-privada que permitiría inversión de capital privado, principalmente en el sector de infraestructura vial, y la emisión de bonos soberanos, como política económica que según este sector estaba conduciendo a un endeudamiento excesivo. Posteriormente, el FG se alineó a las intenciones del bloque parlamentario liderado por Horacio Cartes en 2017, para intentar aprobar la introducción de la figura de la reelección por la vía de la enmienda.

Por su parte, Avanza País se alineó a algunas políticas emprendidas por el Ejecutivo, como lo relacionado a impuestos a la exportación de oleaginosas y nombramientos en la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, lo que incluso produjo un quiebre en su bancada en el Senado. En el campo de las luchas feministas, la diputada Rocío Casco del mismo sector, promovió la aprobación de la ley “Por Ellas” sobre protección integral a las mujeres contra todo tipo de violencia, que introdujo la figura del feminicidio en la legislación paraguaya, la que contribuyó a la visibilización de innumerables casos de violencia contra las mujeres. Posteriormente, en 2017, tanto Casco como la ex diputada Karina Rodríguez se apartaron del P-MAS para formar el movimiento Podemos País, el cual permanecerá como parte de la coalición de Avanza País, sin lograr obtener bancas en las elecciones generales de 2018.

Ante las intenciones de Horacio Cartes de abrir el camino a la reelección, vía enmienda de la Constitución Nacional, al considerar que este mecanismo era inconstitucional para proceder a la introduc-

ción de dicha figura, Avanza País se mostró como férreo opositor. En esta misma línea se sostiene el Partido Democrático Progresista, que durante el gobierno colorado, desempeñó un papel crítico y presentó varias propuestas de modificación de la legislación electoral.

El otro partido del tercer espacio que se negó a habilitar la figura de la reelección fue el Encuentro Nacional. El representante del PEN en el Senado, Eduardo Petta, tuvo durante su periodo parlamentario un comportamiento ambivalente entre este partido de oposición y la Asociación Nacional Republicana, al cual estaba afiliado.

Escenario cuatro: un tercer espacio dividido en sus posiciones ideológicas

En el marco de unas elecciones generales en 2018 caracterizadas por circunscribirse a la disputa entre los dos grandes partidos tradicionales, la ANR y el PLRA, los partidos del tercer espacio se presentaron a unas elecciones donde algunos de ellos apostaron a invertir fuertemente en gastos de propaganda electoral para posicionar a sus candidatos. Este fue el caso de los partidos Patria Querida y Hagamos¹; el primero, luego de un periodo de baja actividad, rearma sus filas y presenta un proyecto político encabezado por Fidel Zavala, ex ganadero secuestrado por el EPP, el segundo, que tras una incursión por el gobierno local asunceno, irrumpe en la escena nacional, con representantes tanto en el Senado de la Nación como en la Cámara de Diputados.

El discurso “anti política” fue utilizado tanto por Hagamos como por el movimiento Cruzada Nacional, que logró una banca en el Senado, con fuerte presencia en las redes sociales, apuntando sus mensajes principalmente al electorado joven.

La configuración del Senado quedó con la ANR con 17 es-

1. Según datos del Informe del Mirador del Gasto Electoral. Semillas para la Democracia. Marzo, 2018.

caños y el PLRA con 13 curules; el FG obtuvo 6 bancas con 269.850 votos (10,68%); el retorno de Patria Querida con 4 curules por medio de 156.274 votos (6,18%); el partido Hagamos que había entrado a la arena política desde la Junta Municipal de Asunción, en esta ocasión obteniendo a nivel nacional 103.229 votos (4,08%); PDP con 83.841 votos (3,32%), perdiendo como miembro a Arnaldo Giuzzio, quien asumió un cargo en el gobierno de Mario Abdo Benítez; el Movimiento Cruzada Nacional con 1 curul (56.427 votos, 2,32%) y UNACE, con 1 curul (48.801 votos, 1,93). Esta banca la perdería con la renuncia del senador Jorge Oviedo Matto, tras denuncias de enriquecimiento ilícito, banca que pasaría al control del PLRA.

En Diputados la ANR consiguió 41 bancas, el PLRA 29, PPQ 3, Movimiento Hagamos 2 bancas, el PEN igualmente 2 escaños y el Movimiento Cruzada Nacional 1 banca.

En ambas Cámaras se observa nuevamente una elevada concentración de los espacios por parte de los partidos tradicionales, obteniendo el 66% de las bancas del Senado y el 75% en Diputados, lo que reduce el nivel de incidencia en términos numéricos de los partidos que ocupan el tercer espacio dentro del ámbito legislativo. Como tercera fuerza electoral tras estos comicios se mantiene el Frente Guasu, que alcanzó cerca de 75.000 votos más que el siguiente partido mejor posicionado, el PPQ, pero por un mejor rendimiento de los votos colectados, este último se llevó una mayor cantidad de escaños en el Congreso Nacional.

Tras unas elecciones que lanzaron una magra diferencia entre Mario Abdo Benítez, de la ANR, y Efraín Alegre, del PLRA, varios partidos políticos del tercer sector sentaron postura respecto a un “supuesto fraude” electoral, como el Frente Guasu y el PDP que apoyaron a la Alianza Ganar de Alegre. Este último partido formaría parte de la “multibancada” con parlamentarios del sector de Alegre.

El Partido Patria Querida retornaría en este contexto, con sus propuestas de desbloqueo de listas y otras medidas para avan-

zar en el debate sobre una reforma electoral. Esto último fue tomado por el Poder Ejecutivo liderado por Mario Abdo Benítez como el requisito para plantear posteriormente una reforma constitucional. De esta manera, las fuerzas del tercer espacio se verán constreñidas en este inicio de periodo de gobierno por la crispación imperante entre los movimientos internos del Partido Colorado.

Conclusiones

El tercer espacio político a lo largo de los 30 años de democracia en el Paraguay ha sido un sector muy dinámico, con avances y retrocesos en cuanto a su incidencia en el sistema de partidos del país.

Tras las grandes posibilidades iniciales en las primeras elecciones democráticas, con la evidencia de un porcentaje elevado de electores que buscaban apoyar a un sector “independiente” a los partidos tradicionales, se da la progresiva “cooptación” de la tercera fuerza en la disputa bipartidaria tradicional. Esto se debe fundamentalmente por su incapacidad de plantear un modo de relacionamiento distinto con sus electores y el peso de la identidad partidaria hacia los partidos tradicionales (Lachi y Scheffer, 2018).

Con la mejor definición ideológica de los partidos políticos, luego de la crisis de marzo de 1999, los partidos del tercer espacio propician una progresiva multipartidización en el Congreso, con protagonismo de sectores de centro derecha como el PPQ y UNACE, y con la primera alternancia de todo el periodo, en 2008, los partidos de izquierda llegan a ganar protagonismo dentro del sistema partidario.

Si bien la fragmentación de la izquierda jugó en contra de sus posibilidades de espacios parlamentarios en este periodo, desde el 2013 hasta el presente el Frente Guasu se ha constituido en la principal fuerza en la Cámara de Senadores, después de las bancadas de los partidos tradicionales. Esto lo ha conseguido por medio de la construcción de un espacio disciplinado, tanto en su estrategia electoral de potenciar su presencia en bases rurales como en la presentación de su agenda programática en el debate parlamentario.

La participación en el tercer espacio se dirime entre agrupaciones de izquierda y sectores más conservadores, e incluso antisistema, que terminan perdiendo su carácter distintivo al reproducir comportamientos políticos de acercamiento a los partidos tradicionales y de adecuación a los espacios de poder concedidos por estos.

Al cabo de 30 años de democracia, el tercer espacio político no ha sido conquistado sosteniblemente por ninguna fuerza política y la volatilidad ideológica de este sector sigue siendo la constante. Los partidos tradicionales y sus elevadas incidencias electorales no permiten la prevalencia del criterio ideológico ni la permanencia suficiente de un nuevo partido dentro del sistema, de modo que pueda acumular fuerzas suficientes para desafiarlos electoralmente.

Bibliografía

Arditi, Benjamín (1990) "Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 52, No. 4, Procesos Electorales en América Latina (Oct. - Dec., 1990), pp. 83-98.

- (1992) "Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay". Centro de Documentación y Estudios. Asunción, Paraguay.

- (1992b) "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay". Nueva Sociedad 117. Enero - Febrero 1992, pp. 48-57.

Abente, Diego (1996). *Un sistema de Partidos en Transición. El caso del Paraguay*. *Revista Paraguaya de Sociología*, 1996, año 27, pp. 179-197.

Cerna, Sarah Patricia y Juan Mario Solis (2017). *Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos uruguayo (1998 - 2013)*. Colombia Internacional (91), pp. 151-184.

Chasqueti, Daniel (2001). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. En "Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina". CLACSO Buenos Aires, pp. 319-359.

Došek, Tomáš, Marcos Pérez Talia y Liliana Rocío Duarte Recalde (2016) *Elecciones municipales de 2015 en Paraguay: cambios simbólicos y continuidades sustanciales*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 25 N° 1 - ICP - Montevideo*.

Duarte Recalde, Liliana Rocío (2012) *Desafíos para la participación política democrática en Paraguay*. En Andres Bello (ed.) *Elecciones, participación política y calidad de la democracia en América Latina*. Observatorio Democracia, Ciudadanía y Derechos (Decide) Universidad Alberto Hurtado, pp. 241-265.

González Bozzolasco, Ignacio (2010). *Paraguay en la disyuntiva del cambio, en Contexto Latinoamericano*, no 12, pp. 36-46.

Justicia Electoral, R. d. (2013). Justicia Electoral, República del Paraguay. Recuperado el 27 de agosto de 2020, de <https://tsje.gov.py/2013/resultados-elecciones-2013-senadores.html>

Lachi, Marcello (2009). El debate ideológico en la era Lugo en Ciudadanía y partidos políticos. *Protagonistas del proceso electoral 2008*. Decidamos, pp. 39-67.

Lachi, Marcello y Raquel Rojas Scheffer (2018). *Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo - 1ª edición*. Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandura Editorial. Asunción.

Nohlen, Dieter (2013). *Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos*. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 31, Marzo 2013, pp. 9-39.

Partido Patria Querida (2003) Estatutos Partido Patria Querida <http://www.patriaquerida.org/EstatutoPatriaQuerida.pdf>

PEN (1991) Estatutos del Partido Encuentro Nacional. <http://tsje.gov.py/static/ups/partidos/estatutos/Partido-Encuentro-Nacional.pdf>

Rivarola, Milda (2009). *Participación electoral en la transición paraguaya. En Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción, Paraguay: DECIDAMOS, pp. 11-37.

Sartori, Giovanni (1966). *El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos*. En J. La Palombara y R. We-yner (eds.) *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, pp. 21-64.

- (1980) *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid, 1980, (versión original 1976).

UNACE (2002) Estatuto del Partido UNACE http://tsje.gov.py/static/ups/partidos/estatutos/esatuto_unace_2017.pdf

Vairo, Daniela (2017). *Oposición partidaria y (des)lealtad democrática en América Latina (1978-2010)* POSTData 22, N° 1, Abril /2017-Septiembre/2017, pp. 273-304.

Yore Ismael, Fátima Myriam (2014). *Presidencialismo y transición democrática. El caso paraguayo en los 90*. Flacso, Asunción.

SEGUNDA SECCIÓN

**LAS INSTITUCIONES EN
EL PROCESO DEMOCRÁTICO
(1989-2019)**

¿Activismo inocuo?

La justicia constitucional en la era democrática¹

Aníbal Pérez-Liñán y Andrea Castagnola

Este capítulo analiza las decisiones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema en acciones de inconstitucionalidad que cuestionaron leyes o decretos entre 1995 y 2015. El capítulo documenta dos fenómenos centrales a la justicia constitucional en Paraguay. En primer lugar, a pesar de que la Sala Constitucional nunca se ha presentado como activista, una amplia mayoría de sus decisiones revierten las normas sancionadas por el Congreso en materia de derechos sociales. En segundo lugar, la Sala es más propensa a declarar la inaplicabilidad de las normas cuando las coaliciones de gobierno son más amplias. ¿Cómo explicar este inesperado activismo contra-mayoritario? A partir de un análisis estadístico de casi cinco mil fallos constitucionales, sostenemos que el diseño constitucional de 1992 promueve una curiosa fórmula de activismo judicial por defecto. El activismo judicial es reparador de derechos sociales más que mediar entre poderes. No obstante, la reparación es limitada a quienes accionan ante la Sala.

Introducción

¿Cuál es el rol de la justicia constitucional en la democracia paraguaya? Paraguay presenta un ejercicio del control constitucional especialmente intrigante a la luz de la literatura comparativa

1. Este capítulo se basa en un proyecto financiado por CONACYT (PINV15-901) e implementado por el Instituto Desarrollo en Asunción. Agradecemos a Jorge Chamorro, José María Costa, Tatiana López R., Sara Meza, Andrés Molina, Margarita Molinas, y Daniel Ruiz por su contribución al proyecto.

sobre política judicial. Por una parte, el contexto institucional presagia un poder judicial débil y deferente frente al poder político. Por otra parte, sin embargo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema muestra niveles de activismo judicial claramente superiores al de otras cortes constitucionales. Este capítulo documenta el patrón de decisiones frente a las acciones de inconstitucionalidad contra leyes y decretos entre 1995 y 2015, y desarrolla un argumento para explicar este enigma.

El contexto institucional paraguayo presenta varias características que anticipan un poder judicial débil. La ausencia de gobierno dividido –un factor ampliamente reconocido en la literatura como favorable a la independencia judicial– permite que los poderes ejecutivo y legislativo coordinen sus acciones para impulsar legislación con amplio respaldo político. Al mismo tiempo, subsisten reglas e instituciones informales refuerzan un legado histórico de dependencia política de los jueces. Según Basabe-Serrano (2015), subsisten todavía prácticas informales como la cooptación, el clientelismo y la corrupción, que permearon a la justicia durante años. Estas prácticas convierten a los jueces en actores altamente vulnerables a las presiones políticas.

A pesar de estas condiciones, la Sala Constitucional ha mostrado una sorprendente propensión a enfrentarse con los poderes electos. Entre 1995 y 2004, la Sala declaró la inaplicabilidad de leyes y decretos en más de 90% de las acciones de inconstitucionalidad; entre 2005 y 2015, lo hizo en casi 60% de los casos. Este patrón coloca a la Sala Constitucional de Paraguay entre las cortes más activistas del mundo.

El argumento central de este capítulo es que el diseño de la justicia constitucional paraguaya –que combina el control centralizado con un efecto de las sentencias limitado a las partes en el proceso– ha generado la paradoja de un Poder Judicial que es cuantitativamente activista pero políticamente débil. Mientras que el poder legislativo puede adoptar políticas de dudosa constitucionalidad con alcance general, la Sala Constitucional solamente puede revertir

estas políticas en casos particulares. Dado que el Congreso no tiene la obligatoriedad de revisar las leyes declaradas inconstitucionales, el costo político de una sentencia desfavorable para los partidos es limitado. En contraste, el costo resulta alto para los ministros de la Sala, quienes ven multiplicarse el número de casos contra la misma norma. Mientras que un fallo favorable al gobierno reduce la probabilidad de futuras acciones de inconstitucionalidad, un fallo favorable a los accionantes invita a la movilización legal de numerosos actores afectados por la misma norma. La particularidad del caso paraguayo es que la mayoría de los casos que resuelve la Sala no están relacionados con puja entre diferentes poderes, sino en casos en donde se debe proteger los derechos de los ciudadanos.

El capítulo se estructura en cuatro apartados y una conclusión. En la próxima sección se describe el contexto histórico de la corte, destacando que la transición democrática no fue suficiente para eliminar las condiciones que socavan la independencia del Poder Judicial frente al poder político. La sección siguiente describe las particularidades del diseño establecido por la Constitución de 1992, que combina control constitucional concentrado con efectos inter partes de las decisiones judiciales. El tercer apartado ofrece un análisis de casi cinco mil fallos de la Sala Constitucional en acciones de inconstitucionalidad (AI) contra leyes y decretos entre 1995 y 2015. Estos casos –que explícitamente ponen a la Sala Constitucional en un carril de confrontación con el Ejecutivo o el Legislativo– representan aproximadamente un tercio de las acciones de inconstitucionalidad evaluadas por la Sala. Si bien el activismo histórico de la Sala Constitucional se redujo a partir de 2004, una amplia mayoría de fallos todavía establece la inaplicabilidad de leyes y decretos.

El cuarto apartado desarrolla un análisis estadístico multivariado para establecer qué factores políticos impulsan la declaración de inaplicabilidad de las normas. El análisis revela que la popularidad del gobierno y las mayorías parlamentarias son factores importantes que afectan la decisión de los jueces. Los efectos de la popularidad presidencial son consistentes con las expectativas teóricas: un mayor grado de aprobación pública del gobierno reduce

la propensión de la Sala a declarar la inconstitucionalidad de las normas. El efecto de las mayorías parlamentarias, por el contrario, desafía lo establecido por la literatura sobre política judicial y fragmentación partidaria. La Sala Constitucional muestra mayor propensión a declarar la inaplicabilidad de las normas cuando enfrenta sólidas mayorías en el Congreso. La interpretación más plausible de este resultado es que las coaliciones mayoritarias, confiadas en la aprobación de sus proyectos, ponen poco cuidado en la formulación técnica de las leyes. Como consecuencia, la Sala Constitucional debe hacer lugar a numerosas acciones de inconstitucionalidad.

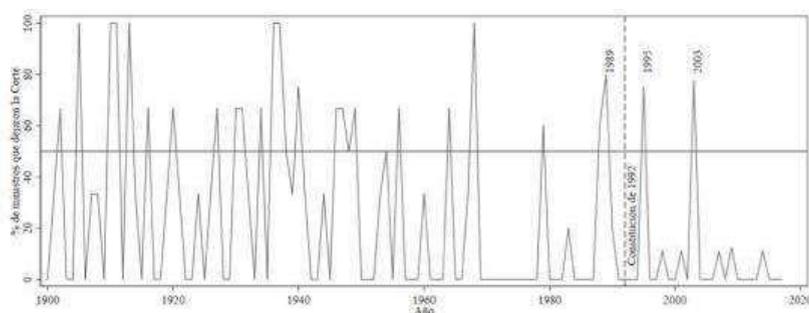
Debido a que las decisiones de la Sala solo tienen efecto para el caso en concreto, es decir que las normas no se anulan o invalidan, la Sala decide múltiples veces sobre un mismo tema. El activismo de la Sala, entendido en términos cuantitativos, debe ser también analizado a la luz de la naturaleza de los temas analizados ya que los casos que resuelve están relacionados con la protección de derechos y no necesariamente con la mediación de conflictos entre los poderes o las élites políticas. Dichos conflictos no forman parte del grupo de casos que llegan a la Sala y son resueltos en otros ámbitos. El activismo de la Sala puede ser inocuo desde el punto de vista político, pero no necesariamente lo es para las y los ciudadanos que se benefician individualmente con sus decisiones.

Política y justicia en Paraguay

La caída del General Stroessner en 1989 puso fin a más de 34 años de dictadura e inauguró una transición democrática que trajo aparejada la creación de una nueva constitución, así como una ampliación de la competencia electoral. La Constitución de 1992 fortaleció la autonomía del Poder Judicial con el fin de limitar la manipulación de la justicia por parte de otros poderes. El surgimiento de la competencia electoral enterró el antiguo escenario de partido hegemónico y aumentó la fragmentación del Partido Colorado (ANR), reduciendo la capacidad de cualquier bloque político para influir sobre las decisiones judiciales.

Estas transformaciones profundas fueron, sin embargo, insuficientes para borrar los legados de una larga historia de politización de la justicia. En Paraguay, al igual que en otros países de la región, la Corte Suprema ha sido históricamente manipulada por el poder político (Pérez-Liñán y Castagnola, 2009). Para ilustrar esta tendencia, el Gráfico 1 muestra el porcentaje de ministros que abandonaron la Corte anualmente desde comienzos del siglo XX. El gráfico muestra un patrón recurrente de inestabilidad. El tamaño limitado del cuerpo –el Superior Tribunal de Justicia y su sucesora, la Corte Suprema, tenían apenas tres miembros hasta 1968, y cinco miembros hasta 1995– facilitaba un recambio de las mayorías con apenas unas pocas vacantes. Como resultado, las mayorías en la Corte fueron reconfiguradas más de 20 veces durante este período.

Gráfico 1: Ministros Salientes en la Corte Suprema de Paraguay, 1900-2017



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Corte Suprema de Justicia.

El interés político por controlar la corte se materializó también a través del diseño institucional del Poder Judicial. Por ejemplo, en la Constitución de 1967 los miembros de la Corte Suprema eran designados por un período de cinco años, coincidente con el período del presidente (art. 196). La pertenencia partidaria a la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado se tornó un requisito para acceder a la magistratura. Durante el régimen de Stroessner, la falta de independencia de los jueces permeó las decisiones claves, socavando la legitimidad de la Corte.

La Constitución de 1992 redujo el poder relativo del presidente en beneficio de los otros dos poderes del Estado. En lo que respecta al Poder Judicial, el presidente dejó de tener un papel decisivo en el nombramiento de los jueces, y el tamaño de la Corte Suprema fue ampliado a nueve miembros. Las y los ministros de la Corte pasaron a ser inamovibles en el cargo, pudiendo ser removidos solamente por juicio político y cesando en el cargo a la edad de 75 años (artículo 261). El Poder Judicial pasó a gozar de autarquía presupuestaria, y la Constitución le asignó un presupuesto “no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central” (artículo 249). Como detallamos en la sección siguiente, asignó a la Corte Suprema el ejercicio del control de constitucionalidad, concentrado en su Sala Constitucional.

A pesar de estos cambios fundamentales, los partidos políticos preservaron diversos mecanismos para ejercer presiones sobre la justicia. Un estudio comparativo documentó que los operadores judiciales en Paraguay reconocen consistentemente la existencia de modos sutiles de interferencia en las decisiones judiciales, en particular sobornos y mecanismos clientelares. Sin embargo, las formas directas de interferencia –como las amenazas y los ataques verbales o físicos– han sido inusuales durante el período democrático (*Llanos et al.*, 2016). Tres mecanismos merecen especial atención en el contexto de la Corte: el cuoteo, el cuestionamiento legislativo a los mandatos vitalicios, y las purgas.

El cuoteo, una práctica común en América Latina, consiste en distribuir la asignación de cargos en las altas cortes con un criterio negociado entre los partidos que deben aprobar las nominaciones. A tres años de promulgada la Constitución de 1992, se renovó la conformación de la Corte Suprema para configurar el nuevo cuerpo de nueve miembros. Por medio del cuoteo, la ANR designó cinco ministros, el PLRA designó tres, y el Partido Demócrata Cristiano, al ministro restante (Costa, 2018). Este acuerdo debe entenderse en el contexto del pacto de gobernabilidad posterior a la transición democrática. El sistema de cuoteo, no obstante, requiere la disposición simultánea de múltiples vacantes en la Corte, por lo que su utilización es limitada.

Las pujas por ejercer influencia sobre la composición de la Corte se vieron por ende enmascaradas como debates constitucionales sobre la duración del mandato de los ministros. El conflicto interpretativo entre el Congreso y la Corte se originó a partir del contraste entre los artículos 252 y 261 de la Constitución. El artículo 252, referido genéricamente al Poder Judicial, indica que las y los ministros son designados por períodos de cinco años y que aquellos “que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema”. El 261 refiere exclusivamente a la Corte Suprema, estableciendo que las y los ministros “solo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años”.

Históricamente, el Congreso ha afirmado su autoridad para confirmar ministros tras cinco años en el cargo, amparándose en la ley orgánica de la Corte Suprema². La Corte, por el contrario, ha afirmado el mandato vitalicio de sus miembros hasta la edad de 75 años. La primera controversia sobre este tema surgió en 1999, cuando el Senado confirmó a cinco de los nueve ministros y no confirmó a tres³. Los ministros no confirmados iniciaron acciones de inconstitucionalidad y el Pleno de la Corte Suprema hizo lugar a las acciones, estableciendo que el mandato de los ministros está regulado exclusivamente por el artículo 261 (Acuerdos y Sentencias N° 222 y 223 de 2000). A pesar de este fallo, el conflicto de interpretación permanece abierto. El Senado continúa afirmando su autoridad para confirmar ministros, y la Sala Constitucional ha reafirmado su inamovilidad en sucesivas sentencias (557/2007, 1149/2008, 947/2009, 949/2009, 1010/2015).

2. El artículo 19 de la Ley No. 609/95 estableció que: “Cumplido el periodo para el cual fueron designados (...) los ministros de la Corte Suprema de Justicia seguirán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto sean confirmados o nombrados sus sucesores...”.

3. Resolución N° 421, de 5 noviembre de 1999. Los ministros no confirmados eran Jerónimo Irala Burgos, Felipe Santiago Paredes y Enrique Sosa Elizeche.

Estas acciones defensivas de la Corte Suprema no aseguraron completamente la estabilidad de sus miembros. El Gráfico 1 muestra que el patrón histórico de inestabilidad se mantuvo incluso después de la transición a la democracia. La conformación mayoritaria de la Corte fue renovada en 1995, con la implementación de la estructura de nueve ministros, y fue reconfigurada en 2003, tras la renuncia de cuatro miembros y el juicio político a otros dos.

El Presidente Nicanor Duarte Frutos desplegó una estrategia para “pulverizar a la Corte”. Tras asumir el cargo en 2003, amenazó a seis ministros con un juicio político. Cuatro ministros renunciaron y los dos restantes fueron enjuiciados y destituidos por el Senado⁴. Estas seis vacantes fueron ocupadas en 2004 por candidatos nominados por la coalición gobernante. Como mostramos en las secciones siguientes, la reconfiguración política de la Corte en 2004 redujo el activismo de la Sala Constitucional de manera significativa, pero no logró “domesticarla”. Hacia 2006, la Sala Constitucional mostraba nuevamente un patrón activista, y una amplia mayoría de sus decisiones continúa siendo adversa a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El control constitucional en el período democrático

La Constitución de 1992 reconoció la jurisdicción de la Corte Suprema “para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas” (artículo 132) y organizó su funcionamiento en tres salas: Constitucional, Penal y Civil. Cada sala se integra con tres miembros (Ley 609/95 art. 8). El sistema de control constitucional posterior a 1992 presenta dos características distintivas: es un sistema concentrado en la Sala Constitucional, pero sus efectos están limitados a las partes en el proceso.

4. Jerónimo Irala Burgos, Luis Lezcano Claude, Felipe Santiago Paredes y Raúl Sapena Brugada renunciaron en diferentes etapas del proceso. Carlos Fernández Gadea y Bonifacio Ríos Ávalos fueron destituidos por el Senado.

Control concentrado. La Corte Suprema –y en su seno, la Sala Constitucional– es la única instancia con capacidad para declarar la inaplicabilidad de una norma. La ley orgánica que organiza la Corte Suprema establece la posibilidad de convocar al pleno de la Corte cuando un ministro lo solicite (Ley 609/95, artículo 16), pero en lo que respecta a acciones de inconstitucionalidad, esta opción es raramente utilizada.

A pesar del modelo concentrado, existen pocas restricciones para el acceso a la justicia constitucional. Cualquier persona está facultada para presentar acciones contra normas de carácter general o particular. Las normas pueden ser cuestionadas por medio de dos instrumentos: la acción de inconstitucionalidad, presentada directamente ante la Corte Suprema de Justicia –el foco de en este capítulo– o la vía de la excepción de inconstitucionalidad, iniciada por una de las partes en un juicio ante tribunales inferiores (Costa, 2017).

Efectos *inter partes*. El artículo 260 de la Constitución establece que la Sala Constitucional puede declarar “la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que solo tendrá efecto con relación a este caso”. Por ende, cuando indicamos en este capítulo que la Sala determinó la “inconstitucionalidad” de una norma, el alcance de la decisión siempre debe entenderse como un efecto de inaplicabilidad *inter-partes*, limitado a cada caso concreto.

A diferencia de otras cortes constitucionales, la Sala Constitucional de Paraguay no dispone de un instrumento legal para transformar un conjunto de sentencias de inaplicabilidad con validez *inter partes* en el mismo asunto en un criterio general de inconstitucionalidad con validez *erga omnes*. Existe una doctrina incipiente de la Corte Suprema que sugiere que las raras decisiones sobre inconstitucionalidad emitidas por el pleno tienen validez *erga omnes* (ver por ejemplo, Acuerdo y Sentencia N° 222/2000). Esta doctrina, sin embargo, ha sido aplicada de manera inconsistente, es controversial, y su efectividad se ve limitada por el hecho de que el pleno decide menos de 1% de las acciones de inconstitucionalidad (Moreno R. A., 2018).

El diseño institucional paraguayo crea entonces un sistema de control judicial con propensión a la sobrecarga: las demandas se concentran en la Sala Constitucional, pero esta carece de poder de veto para actuar como “legislador negativo.” Si bien el desarrollo de la doctrina incipiente sobre el alcance de las decisiones del pleno permitiría responder a esta sobrecarga a través de decisiones con validez *erga omnes*, este instrumento generaría también nuevos e importantes dilemas para la democracia.

El control constitucional produce una tensión para la teoría democrática conocida como la dificultad contra-mayoritaria (Bickel, 1986; Dahl, 1957). Las y los ministros no son elegidos por sufragio universal, y sin embargo tienen capacidad de declarar inaplicables leyes y decretos promulgados por actores elegidos democráticamente. En el caso de Paraguay, la evidencia presentada en la sección siguiente muestra que la Sala Constitucional ha sido una institución contra-mayoritaria, debido a la gran cantidad de sentencias contrarias las mayorías parlamentarias, pero no necesariamente anti-popular ya que sus decisiones son sensibles a la opinión pública y garantizan la defensa de los derechos ciudadanos.

Las Acciones de Inconstitucionalidad entre 1995 y 2015

El Instituto de Desarrollo creó una base de datos para analizar el control constitucional en el período democrático⁵. La base de datos incluye AI contra decretos del Poder Ejecutivo o leyes del Poder Legislativo (o ambos simultáneamente) resueltas en la Sala Constitucional entre 1995 y 2015. Fueron seleccionados dichos fallos debido a que colocan al Poder Judicial en potencial conflicto con el presidente y el Congreso. Dicho universo de casos permite dar cuenta del papel del Poder Judicial en la mediación en los conflictos entre los poderes y su capacidad de desafiar al poder político.

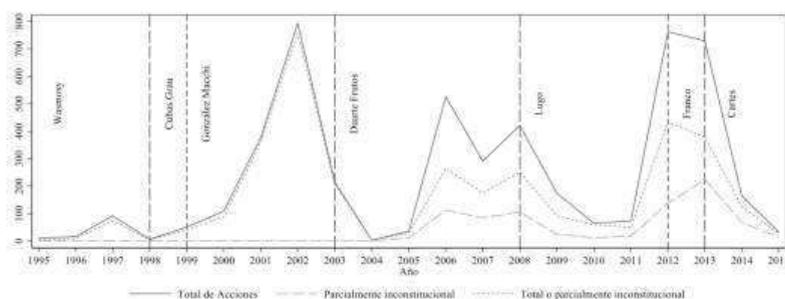
5. La base de datos fue creada entre marzo y diciembre de 2017 por el equipo del Instituto de Desarrollo: Margarita Molinas, Jorge Chamorro, Sara Meza y Daniel Ruiz.

Para el armado de la base de datos se codificaron las decisiones de la Sala Constitucional, extraídas de la página web de la Corte Suprema de Justicia (<http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>). Entre 1995 y 2015 la Sala Constitucional resolvió un total de 14.744 AI, de las cuales 4,946 (34%) fueron exclusivamente sobre leyes y decretos. Casi la totalidad de estas acciones fueron resueltas en la Sala Constitucional mientras que solamente seis fueron decididas por el pleno de la Corte.

Nuestra variable dependiente es el fallo de la Sala. Las decisiones se codificaron de forma tricotómica: (1) decisión favorable a la norma (aplicabilidad de todos los artículos cuestionados), (2) inconstitucionalidad parcial (inaplicabilidad de algunos de los artículos cuestionados) y (3) inconstitucional total (inaplicabilidad de todos los artículos cuestionados).

El Gráfico 2 muestra el resultado de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes o decretos en el período estudiado. Los años con mayor actividad fueron 2002, 2006, 2012 y 2013. Durante este período, las decisiones de la Sala tuvieron un alto nivel de consenso entre los ministros y se orientaron consistentemente a cuestionar las normas emitidas por el Congreso y el presidente, notándose una reducción del activismo judicial a partir de los últimos años.

Gráfico 2. Resultado de AI contra leyes o decretos



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Corte Suprema de Justicia.

La evidencia indica un cambio a partir de 2004. Entre 1995 y 2004, la Sala declaró la inconstitucionalidad de las normas analizadas en 93% de sus fallos (casi siempre haciendo lugar a la acción contra la totalidad de los artículos cuestionados), mientras que en el período 2005-2015, declaró la inconstitucionalidad de 58% de las normas analizadas, invalidando la totalidad (33%) o una parte (25%) de los artículos cuestionados.

Si bien en el segundo período se observa una Sala Constitucional más prudente, existe una tendencia histórica a tomar decisiones en contra del Congreso y del presidente en pos de los derechos de los accionantes. Este patrón es extremadamente inusual en las democracias modernas. No conocemos otros casos en los que una Corte Constitucional produzca una tasa de fallos adversos al gobierno tan elevada.

El Gráfico 2 indica que 2002 fue el año de mayor activismo en la historia de la Sala Constitucional. Un análisis más detallado revela que más de 500 casos decididos ese año versaron sobre un mismo tema: los intentos de recorte a las pensiones de las viudas de excombatientes de la Guerra del Chaco, establecidos en la Ley Presupuestaria. Este ejemplo sugiere que el “activismo” de la Sala Constitucional está sobredimensionado en las estadísticas por el alcance inter partes de sus decisiones. Las sentencias favorables de la Sala en casos específicos promueven la presentación en masa de otros accionantes en casos similares, obligando a la Sala a resolver repetidamente sobre el mismo tema.

Análisis multivariado

¿Qué factores permiten explicar el comportamiento de la Sala Constitucional? La sección previa muestra que las decisiones de la Sala se han centrado en la defensa de derechos ciudadanos más que en la mediación de conflictos entre poderes. La vasta mayoría de sus fallos declara la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas. Existe sin embargo un cambio histórico. A partir de 2004 se observa una menor proporción de fallos de inconstitucionalidad, y ha crecido la práctica de declarar inaplicable parte de la normativa objetada sin

impugnarla en su totalidad. No obstante, la Sala aún mantiene una tasa de inconstitucionalidad notablemente alta en términos comparativos. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, reconocida por su activismo, declara la inconstitucionalidad en aproximadamente 38% de los casos (Rodríguez-Raga, 2011).

Las páginas siguientes desarrollan un análisis multivariado para identificar los principales factores que explican la propensión de la Sala Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de las normas. En esta sección esbozamos el diseño de investigación y las variables empleadas en el análisis, y en la siguiente presentamos las principales conclusiones del análisis cuantitativo.

Las unidades de análisis en nuestro estudio son los fallos de la Sala Constitucional, lo que representa un total de 4.946 fallos para el período analizado (excluimos seis casos decididos en el pleno). Utilizamos modelos de regresión logística para estimar la probabilidad de que la Sala declare una norma inconstitucional (esto es, inaplicable en el caso concreto). La variable dependiente es tricotómica, recibiendo valores de 0 si la Sala no hace lugar a la AI (es decir, norma es declarada constitucional), 1 si declara la inconstitucionalidad parcial (es decir, de algunos de los artículos cuestionados) y 2 si declara la inconstitucionalidad de todos los artículos cuestionados.

Ambos modelos incorporan un conjunto de variables explicativas inspiradas por la literatura sobre política judicial: la aprobación presidencial al momento del fallo, el apoyo al presidente en el congreso, si el fallo refiere a una norma aprobada por el gobierno actual, el tipo de norma, el tiempo transcurrido desde la sanción de la norma, y la naturaleza del accionante. Para evaluar la capacidad de acción estratégica de la Sala, incluimos también interacciones entre la aprobación del gobierno y el indicador que captura si el fallo afecta al gobierno actual, y entre el grado de apoyo legislativo y el mismo indicador.

Aprobación presidencial. La evidencia comparativa muestra que las cortes tienen mayor deferencia con los gobiernos populares (por ejemplo, Rodríguez-Raga, 2011). Aunque resulta imposible

conocer con certeza la tasa de aprobación del gobierno para períodos en los que no existen datos de encuesta, utilizamos los datos existentes para estimar una función latente que nos permite evaluar la popularidad del gobierno al momento en que la Sala decide un caso. La tasa de aprobación de la gestión de gobierno fue estimada combinando datos producidos por 12 encuestadoras (ATISNEAD, CIMADESEMP, COIN, FIRST, GEO, IBOPE-CIES, ICA, LAPOP, Latinobarómetro, MORI, MR, y ServiciosDigitales) para diversos meses y años entre 1995 y 2015. Estos valores fueron tratados como una serie mensual (con un gran número de valores pedidos) y modelados como función de (1) una variable dicotómica para cada administración, (2) una función cuadrática del número de meses transcurridos para cada presidente, y (3) la tasa de aprobación estimada por el Executive Approval Project (<http://www.executiveapproval.org>). Nuestra estrategia de estimación presenta dos ventajas: acompaña de manera cercana la tendencia latente estimada por Executive Approval Project ($r = 0,84$), pero al mismo tiempo se aproxima más cercanamente a los niveles de aprobación reportados por las encuestas originales. Este indicador varía entre 7,7% y 77,9%.

Apoyo parlamentario. La literatura muestra que la existencia de mayorías parlamentarias aumenta la capacidad de represalia –vía juicio político– contra los jueces adversos al gobierno (Chávez, 2007; Iaryczower et al., 2002; Ríos-Figueroa, 2007). Para medir el grado de respaldo parlamentario, utilizamos el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente en la Cámara de Diputados, al que sumamos el porcentaje de curules controlados por los partidos aliados durante períodos en que existieron coaliciones legislativas⁶.

6. Las coaliciones identificadas en cada período son: 8/1995 – 8/1998 (Wasmosy): ANR; 8/1998 – 3/1999 (Cubas Grau): ANR; 3/1999 – 2/2000 (González Macchi): ANR, PLRA, PEN; 3/2000 – 8/2003 (González Macchi): ANR, PEN; 8/2003 – 8/2004 (Duarte Frutos): ANR, PPQ, PEN; 8/2004 – 7/2006 (Duarte Frutos): ANR; 7/2006 – 8/2008 (Duarte Frutos): ANR; 8/2008 – 6/2012 (Lugo): Tekojoja, PLRA, PEN, PS, PDP; 6/2012 – 8/2013 (Franco): PLRA, ANR, UNACE, PDP; 8/2013 – 12/2015 (Cartes): ANR.

Administración actual. Esta variable dicotómica refleja si la norma cuestionada (decreto o ley) fue aprobada durante el período de gobierno actual o durante un período anterior. La intuición sugiere que la Sala Constitucional debería actuar con mayor cautela frente a normas emitidas por el gobierno actual, y más libremente frente a normas aprobadas en el pasado. Cuando un fallo refiere a más de una norma, la más reciente es tomada como referencia para codificar esta variable. Cuando un presidente dejó el cargo antes del final de su mandato (Cubas, Lugo), tratamos la nueva administración como un nuevo período de gobierno (González Macchi, Franco). Un 42% de los fallos refieren a normas del gobierno actual, contra 58% referentes al gobierno anterior.

Tipo de norma: Esta variable refleja si la AI refiere a un decreto (la categoría de referencia), a una ley, o bien a decretos y leyes simultáneamente. Una amplia mayoría de los casos (71%) afectan leyes, o leyes y decretos (24%). Solo un 5% de los fallos involucran exclusivamente decretos. Es importante destacar entonces que la Sala Constitucional opera en nuestra muestra fundamentalmente como una institución de control sobre las decisiones del Congreso.

Período fundacional. Este indicador dicotómico captura el período fundacional de la Sala Constitucional entre 1995 y 2004. Un 34% de los casos (1.673) fueron decididos entre 1995 y 2004, mientras que el restante 66% (3.273) fue resuelto entre 2005 y 2015. Esto sugiere un notable incremento en la tasa de actividad de la Sala Constitucional, de un promedio de 167 fallos por año en la primera década, a unos 297 fallos anuales en el segundo período.

Edad de la norma. Una variable continua mide los años transcurridos desde que la norma cuestionada fue aprobada. La hipótesis es que para los jueces podría ser menos costoso políticamente declarar la inaplicabilidad de una norma muy anterior al período actual. Este indicador, que varía entre 0 y 106 años, nos permite distinguir el efecto de la edad de la norma de la reacción estratégica de la Sala frente a una norma aprobada por el gobierno actual (capturada por la variable dicotómica mencionada anteriormente).

Accionante. Finalmente incorporamos un grupo de variables dicotómicas que identifican quiénes inician las acciones de inconstitucionalidad: individuos (la categoría de referencia, que cubre 65% de las acciones), empresas privadas (3,7%), organizaciones civiles (1,5%), funcionarios públicos (23%), gobiernos locales (5,6%) y otros accionantes desde el Estado (una categoría residual para 0,5% de las acciones, que incluye unas pocas acciones iniciadas por el Ejecutivo, por el Congreso, y por las empresas públicas).

Tabla 3. Evolución del índice de concentración para elecciones a cargos ejecutivos (1993-2018)

	1.1	1.2	1.3	1.4
Aprobación presidencial	0.01	0.01	0.00	0.00
	(0.01)	(0.01)	(0.00)	(0.00)
Coalición en Diputados	0.00	0.00	-0.01**	-0.01**
	(0.01)	(0.01)	(0.00)	(0.00)
Administración actual	1.19*	-2.04	0.87**	-3.20**
	(0.51)	(1.67)	(0.12)	(0.78)
Actual*Aprobación		-0.02		-0.02*
		(0.02)		(0.01)
Actual*Coalición		0.08*		0.10**
		(0.03)		(0.01)
Tipo de norma:				
Ley (Congreso)	1.44**	1.14*	1.54**	1.35**
	(0.45)	(0.51)	(0.19)	(0.19)
Ley y decreto	1.58**	1.31**	1.50**	1.35**
	(0.46)	(0.48)	(0.21)	(0.21)

Período 1995-2004	2.58**	1.58**	3.53**	1.96**
	(0.69)	(0.56)	(0.21)	(0.24)
Tiempo desde sanción	-0.00	0.00	0.01	0.01
	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.01)
Accionante:				
Empresa privada	0.85	0.81	0.66**	0.63**
	(0.46)	(0.50)	(0.20)	(0.19)
Organización civil	-1.13*	-1.03	-0.87**	-0.77**
	(0.56)	(0.59)	(0.28)	(0.28)
Funcionarios	-0.70*	-0.72*	-0.43**	-0.30*
	(0.33)	(0.31)	(0.12)	(0.12)
Funcionarios	0.24	0.32	-1.03**	-0.94**
	(1.26)	(1.25)	(0.19)	(0.19)
Otros (Estado)	-0.09	-0.05	0.11	0.17
	(0.59)	(0.58)	(0.47)	(0.47)
Constantes:				
1 (Parcial o plena)	1.72*	1.42*	1.67**	1.02**
	(0.68)	(0.63)	(0.44)	(0.40)
2 (Inconst. plena)	2.72**	2.41**	2.77**	2.14**
	(0.67)	(0.65)	(0.44)	(0.40)
Varianza aleatoria			2.64**	1.75**
			(0.96)	(0.62)
N	4946	4946	4946	4946
Pseudo-R	.22	.23		
Chi ²	94.56	236.50	940.46	895.14
Log-L	-3858.52	-3804.87	-3640.32	-3596.76

Modelos de regresión logística ordinal. El orden de la variable dependiente captura el rechazo a la AI, una declaración de inaplicabilidad parcial, o una declaración de inaplicabilidad plena de todos los artículos cuestionados. * p<0.05, ** p<0.01

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Corte Suprema de Justicia.

La Tabla 1 presenta los modelos estadísticos sobre las decisiones de la Sala. Las cuatro columnas reportan regresiones logísticas de tipo ordinal que capturan la probabilidad de que la Sala declare (1) solo algunos artículos de la norma o (2) todos los artículos cuestionados como inconstitucionales (la categoría de referencia es que no haga lugar a la demanda).

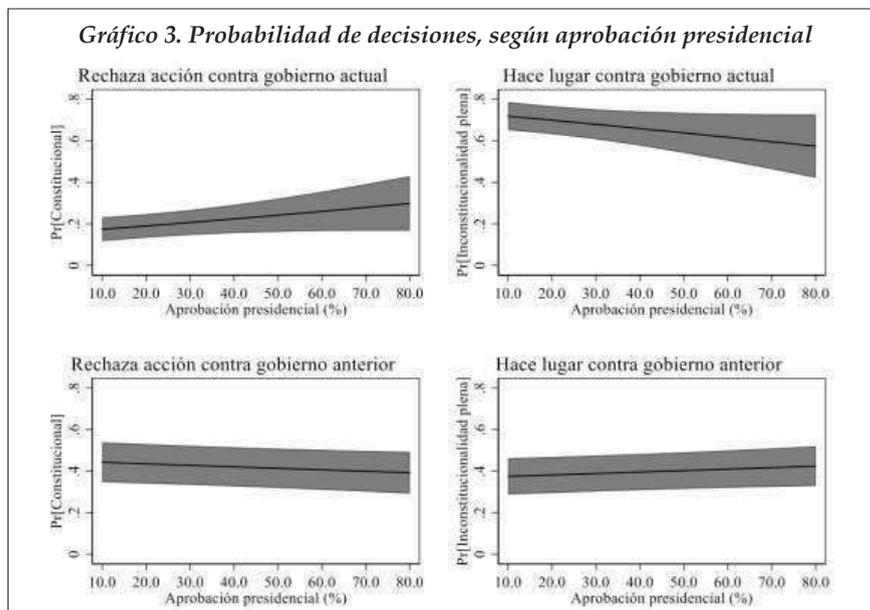
Uno de los desafíos fundamentales para el análisis de estos fallos es que las decisiones tienen efectos interpartes, por lo que múltiples fallos refieren a la misma norma y estas decisiones no son independientes entre sí. Para abordar este problema, utilizamos dos estimadores alternativos. El primer estimador (modelos 1.1 y 1.2) asume que los residuos estadísticos de las observaciones referidas a normas aprobadas en el mismo año no son independientes entre sí. El segundo estimador (modelos 1.3 y 1.4) asume además que la probabilidad latente de que la Sala declare inconstitucional una ley o decreto es similar cuando decide sobre normas aprobadas en el mismo año. Esta probabilidad latente tiene varianza aleatoria y está distribuida de manera normal.

Aprobación presidencial. La Tabla 1 sugiere que la Sala Constitucional no es extremadamente sensible a la popularidad del presidente, aunque ofrece cierta evidencia sobre el impacto de la opinión pública en sus decisiones. La variable que mide los niveles de aprobación presidencial no presenta efectos significativos en los tres primeros modelos, pero muestra un efecto consistente con el comportamiento de otras cortes constitucionales en el modelo 1.4. La aprobación presidencial no afecta las decisiones sobre normativa de períodos anteriores, pero influye levemente en las decisiones sobre el período contemporáneo.

La probabilidad de que la Sala declare la inconstitucionalidad total de la normativa reciente se reduce cuando el presidente es más popular, mientras que aumenta, en cambio, la posibilidad de que la Sala no haga lugar a la demanda o declare apenas la inconstitucionalidad parcial. Cuando la Sala toma decisiones sobre normativa reciente, una mayor aprobación presidencial reduce el riesgo de un fallo

de inconstitucionalidad plena, e incrementa la probabilidad de una decisión de constitucionalidad o de inconstitucionalidad parcial⁷.

El Gráfico 3 permite evaluar las implicaciones sustantivas de estos efectos. La figura refleja el efecto de la aprobación presidencial utilizando cuatro simulaciones basadas en el modelo 1.4. Las simulaciones de la fila superior asumen que la norma fue aprobada por el gobierno actual, mientras que las simulaciones de la fila inferior asumen que la norma fue aprobada por un gobierno anterior. Para comparar los resultados divergentes, las simulaciones de la primera columna muestran la probabilidad de que la Sala rechace la acción de inconstitucionalidad, mientras que las simulaciones de la segunda columna muestran la probabilidad de que la Sala haga lugar plenamente a la acción de inconstitucionalidad. Para estimar estas probabilidades, los valores de aprobación presidencial fueron modificados en función de las simulaciones, mientras que las variables de control fueron mantenidas en sus valores observados.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la Corte Suprema de Justicia.

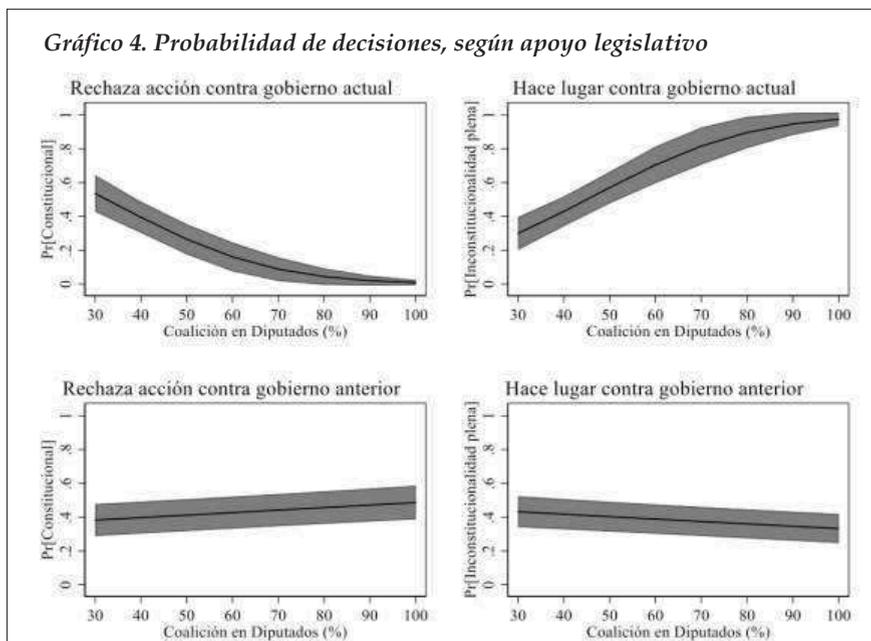
7. El efecto marginal de la aprobación presidencial el modelo 1.4 es de -0,0019 para un fallo de inconstitucionalidad plena; de 0,0017 para una decisión de constitucionalidad, y 0,0003 para un fallo de inconstitucionalidad parcial ($p < 0,05$ en todos los casos).

Las simulaciones de la fila superior muestran que la probabilidad estimada de que la Sala rechace una acción de inconstitucionalidad crece ligeramente cuando el gobierno es más popular, aproximadamente de un 0,17, cuando la aprobación es del 10%, a un 0,30 cuando es del 80%. Como contracara, la probabilidad de que declare la inconstitucionalidad de todos los artículos cuestionados se reduce de 0,72 cuando la aprobación es del 10% a 0,57, cuando es del 80%. Si bien estas tendencias sugieren cierto comportamiento estratégico en la Sala, muestran también que la opinión pública no altera su orientación general. La probabilidad de que la Sala reconozca la constitucionalidad de una norma reciente es consistentemente baja, y el riesgo de que declare la inconstitucionalidad de todos los artículos cuestionados es consistentemente elevado. Reforzando la intuición sobre un cierto comportamiento estratégico, estas tendencias no se verifican para normas aprobadas en períodos anteriores (simulaciones de la fila inferior). La probabilidad de que los ministros decidan en favor de normas “antiguas” es mucho más equilibrada, y en estos casos la popularidad del gobierno no tiene efectos discernibles sobre la decisión.

Apoyo parlamentario. Un segundo factor clave para evaluar el comportamiento estratégico de la Sala Constitucional es la conformación de las mayorías en el Congreso. Los resultados de la Tabla 1, sin embargo, sugieren que el comportamiento de los ministros desafía las expectativas teóricas. Si bien el modelo 1.3 parece indicar una ligera tendencia a reducir el activismo judicial cuando las coaliciones parlamentarias son más amplias, el análisis presentado en los modelos 1.2 y 1.4, que distingue entre las normas recientes y aquellas aprobadas por gobiernos previos, ofrece una conclusión más compleja.

A diferencia de otras cortes constitucionales, la Sala es más propensa a declarar la inconstitucionalidad plena de la legislación reciente cuando las coaliciones parlamentarias son más amplias. Es también menos propensa a reconocer la constitucionalidad o declarar la inconstitucionalidad parcial. Esta respuesta inusual frente a la composición del Congreso no se verifica cuando la Sala decide sobre legislación antigua.

Para ilustrar este patrón, el Gráfico 4 presenta cuatro simulaciones similares a las del Gráfico 3, basadas en el modelo 1.4. En este caso manipulamos el tamaño de la coalición en la Cámara de Diputados en lugar de alterar la popularidad presidencial. Las simulaciones de la fila superior muestran que, cuando la Sala decide sobre legislación emitida por el gobierno actual, una coalición legislativa más amplia reduce la probabilidad de que la AI sea rechazada y aumenta el riesgo de que la norma sea declarada plenamente inconstitucional. Paradójicamente, si un presidente minoritario con 30% de apoyo en la Cámara negocia una ley en el Congreso, el riesgo de que la ley sea impugnada por la Sala es de apenas 0,30; pero si el presidente controla una “aplanadora legislativa” con 80% de las bancas, el riesgo se eleva a 0,95.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la Corte Suprema de Justicia.

Este patrón sorprendente no se verifica en decisiones sobre normativa antigua. Al igual que en el Gráfico 3, las tendencias observadas en las simulaciones de la fila inferior son notablemente diferentes a las de la fila superior. La probabilidad de que Sala declare inaplicable una norma con mayor trayectoria histórica es cercana a 0,40, y no aumenta con el tamaño de la coalición parlamentaria ac-

tual. El análisis sugiere entonces que los accionantes impugnan exitosamente las normas recientes, especialmente cuando estas tienen amplio respaldo legislativo. Las normas que no son impugnadas en el corto plazo tienen mayor oportunidad de sobrevivir a la administración que les dio origen.

Una posible explicación para el patrón observado en la fila superior del Gráfico 4 es que las coaliciones legislativas amplias, confiadas en su poder mayoritario, dedican menos tiempo a debatir el contenido de los proyectos de ley y ponen menor atención en la formulación técnica de la legislación aprobada. Esto explicaría que los accionantes apelen a la Sala Constitucional como la última instancia para desafiar a estas mayorías legislativas, y que la Corte encuentre más difícil sostener la constitucionalidad de las normas una vez que estas resultan cuestionadas.

Otras variables explicativas. La Tabla 1 sugiere también algunas explicaciones adicionales para las decisiones de la Sala. En primer lugar, las acciones contra leyes tienen mayor probabilidad de éxito que las AI centradas exclusivamente en decretos presidenciales. En segundo lugar, y aun controlado por el tipo de norma y por variables políticas (popularidad y coaliciones legislativas), la evidencia sugiere que el período fundacional, entre 1995 y 2004, presenció un mayor nivel de activismo judicial que el período actual. Tal como mostramos en secciones anteriores, existe una menor probabilidad de que una acción presentada a partir de 2005 dé lugar a un fallo de inconstitucionalidad. Tercero, el tiempo transcurrido desde la sanción de una norma no tiene efectos significativos sobre la decisión de la Sala en ningún modelo. Finalmente, los resultados sugieren que las empresas privadas tienen más probabilidad de éxito en sus acciones de inconstitucionalidad que los ciudadanos individuales. En contraste, organizaciones civiles, funcionarios públicos y gobiernos locales tienen en promedio menos éxito que los accionantes individuales. En cualquier caso, sin embargo, las decisiones tienden a favorecer a los accionantes: la probabilidad de obtener una declaración de inconstitucionalidad parcial es similar (cerca a 0,14) para todos los grupos, y la de obtener una decla-

ración de inconstitucionalidad plena varía entre 0,38 (cuando los accionantes son gobiernos locales) y 0,60 (para empresas privadas).

Conclusión: ¿activismo inocuo?

El hallazgo más notable del análisis estadístico es que la Sala Constitucional desafía la experiencia de otras cortes constitucionales en su relación con las mayorías parlamentarias. Cuanto mayor es el tamaño de la coalición que respalda al gobierno en el Congreso, mayor es la probabilidad de que la Sala declare la inconstitucionalidad plena de las normas. Esta pauta en contra de las normas del gobierno se manifiesta explícitamente cuando la Sala pondera leyes sancionadas por el gobierno actualmente en funciones. Cuando, por el contrario, las acciones de inconstitucionalidad refieren a normativa de gobiernos anteriores, la composición actual del Congreso no tiene efecto alguno sobre los fallos. La evidencia sugiere consistentemente que la Sala muestra menos deferencia frente a un Poder Legislativo más fuerte, lo que desafía las teorías convencionales sobre separación de poderes.

La principal explicación para este patrón contra-mayoritario radica en la posibilidad de que el Congreso formule legislación técnicamente débil cuando cuenta con mayorías muy amplias. Dado que estas mayorías pueden funcionar como una “aplanadora legislativa” el Congreso puede aprobar legislación de dudosa constitucionalidad con escasas resistencias, dejando a los ciudadanos afectados la tarea posterior de cuestionar la legislación frente a la Sala Constitucional.

Este escenario produce tres características distintivas del control constitucional paraguayo. En primer lugar, la proporción de decisiones emitidas por la Sala Constitucional contra los poderes Ejecutivo y Legislativo es extremadamente elevada. Este aparente activismo es resultado de la reiteración de casos referidos a la misma norma. La Sala resuelve pocos casos de conflictos entre actores estatales y concentra su trabajo en acciones de inconstitucionalidad iniciadas por personas físicas. La principal función de la Sala Cons-

titucional es entonces proteger derechos individuales, antes que resolver disputas entre poderes.

En segundo lugar, el activismo del Poder Judicial resulta relativamente inocuo para el poder político, que no enfrenta en la Sala Constitucional a un “legislador negativo” con capacidad para revertir políticas de manera general. La Corte Suprema ha desarrollado cierta jurisprudencia que le permite emitir decisiones con alcance general, pero los partidos políticos, como contraparte, han preservado una serie de mecanismos –cuoteo, purgas y disputas sobre duración de los mandatos– que les permiten ejercer presión sobre la Corte. Carente de instrumentos efectivos para ejercer control *erga omnes*, la Sala Constitucional se encuentra ejerciendo activismo judicial “por defecto”, en la medida en que debe repetir, una y otra vez, sentencias de alcance limitado contra la misma norma.

En tercer lugar, este escenario explica la correlación negativa entre mayorías legislativas y activismo judicial. La literatura comparativa sobre política judicial sugiere que las mayorías de gobierno amplias obtienen mayor deferencia de parte de los jueces. En Paraguay, por el contrario, las “aplanadoras legislativas” aprueban más legislación controversial, lo que crea más trabajo para la Sala Constitucional.

El modelo de revisión constitucional paraguayo, en el que la Sala centraliza las decisiones constitucionales y estas tienen efecto restringido a las partes del proceso, hace que una decisión de inaplicabilidad tenga, en la mayor parte de los casos, bajo costo político para el Congreso y alto costo operativo para la Sala. Mientras que el Congreso solamente ve la aplicación de su ley suspendida en casos particulares –y la legislación se mantiene intacta– la Sala Constitucional, habiendo sentado un precedente, abre las compuertas a un flujo creciente de casos, a menudo cientos de demandas referidas a la misma norma. De este modo, se genera un escenario en el que la Sala puede declarar la inconstitucionalidad de las normas en casi todas las acciones consideradas y el Congreso, sin embargo, carece de incentivos claros para derogar las leyes afectadas o para mejorar la calidad de la legislación en el futuro.

Bibliografía

- Basabe-Serrano. 2015. "Informal Institutions and Judicial Independence in Paraguay, 1954-2011". *Law & Policy*, 37(4): 350-378
- Bickel, Alexander. 1986. *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. 2d ed. ed. New Haven, CT: Yale University Press
- Chávez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Costa, José Maria. 2018. El Contexto Político y la Justicia en Paraguay. Una síntesis de hechos relevantes en los 28 años de democracia. Documento de trabajo elaborado en el marco del proyecto de investigación "Fragmentación Política y Sistema Judicial", CONACyT, Paraguay.
- Dahl, Robert. 1957. "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker". *Journal of Public Law* 6 (Fall): 279-295.
- Iaryczower, Matias, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998". *American Journal of Political Science* 46 (4): 699-716.
- Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl, y Alexander Stroh. 2016. "Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American cases". *Democratization* 23 (7): 1236-1253.
- Moreno Rodríguez Alcalá, Diego. 2018. "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional". En Comentario a la Constitución - Tomo V - Homenaje al Vigésimo Quinto

Aniversario, ed. C. Montaña Cibils and E. Santander Donna. Asunción: Corte Suprema de Justicia - Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 279-312.

Pérez Liñán, Aníbal, and Andrea Castagnola. 2009. "Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long Term View (1904-2006)" *Journal of Politics in Latin America* (1)2: 87-114.

Ríos-Figueroa, Julio. 2007. "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics and Society* 49 (1): 31-57.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos. 2011. "Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court". In *Courts in Latin America*, ed. G. Helmke and J. Ríos-Figueroa.

Cambios y continuidades en la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales del Paraguay (1989-2019)

Eduardo Tamayo Belda

Resumen

El derrocamiento de Stroessner en 1989 inició un proceso de apertura e integración del Paraguay a los circuitos y regímenes internacionales de derechos humanos, medio ambiente, comercio e inversiones que emergieron tras finalizar la Guerra Fría.

Tras finalizar la dictadura, en los años noventa la comunidad internacional jugó un rol clave como garante del respeto a reglas mínimas del juego democrático. En el inicio del nuevo siglo la urbanización, la emigración, la reforma del Estado, la recuperación del crecimiento económico y la diversificación de actores y agendas, rediseñaron la formulación e implementación de la política exterior paraguaya.

En este capítulo se analizan los cambios producidos en las instituciones, en las estrategias y en los lineamientos de política exterior del Paraguay. Se estudian las transformaciones en los fenómenos de relaciones internacionales vinculadas al país, derivadas de los nuevos contextos, con el objeto de explicar el desarrollo de estos aspectos como parte del proceso de democratización del país.

Introducción

La democratización es un proceso que afecta toda la vida política, económica, social y cultural de un país, de su sociedad, de sus instituciones e incluso al acceso a los recursos naturales de un territorio. El proceso de democratización del Paraguay, iniciado en febrero de 1989 tras el golpe de Estado interno que derrocó al general Alfredo Stroessner, implicó para el país el inicio de un cambio en todos los aspectos antes señalados, que también afectó y pudo observarse en cuestiones de relaciones internacionales, asuntos de política exterior, y en la propia estructura y funcionamiento de la diplomacia paraguaya.

Conocer el alcance de la democratización paraguaya y entender el devenir del país en las últimas décadas, a treinta años de aquel golpe que dio inicio al período democrático en Paraguay, implica necesariamente atender al menos cuatro tipos de elementos de análisis: 1) los fenómenos relativos a cuestiones de relaciones internacionales que afectaron o condicionaron al Paraguay en ese período, 2) los lineamientos de política exterior, 3) la organización y funcionamiento de la diplomacia paraguaya, y 4) la estructura institucional y legal –tanto nacional como internacional– que caracterizó a la República del Paraguay. Estos cuatro aspectos mencionados son tenidos en cuenta en cada uno de los diferentes períodos cronológicos aquí abordados. Sin embargo, no se pierde de vista que a lo largo de todo el eje histórico analizado permea la idea de la “transición democrática” en la política, en la sociedad y en la economía paraguayas –como procesos condicionantes internos–, a la vez que todo ello se entrelaza con las circunstancias y los contextos exteriores. No obstante, la organización formal del texto será tratada cronológicamente, adecuando las etapas a los mandatos presidenciales, agrupados por afinidad ideológica, por sus características similares, o por la existencia de cierta continuidad en sus políticas en relación a la cuestión.

Se desarrollan a lo largo del capítulo cuatro etapas de análisis: primero, se describen las relaciones internacionales, la política exterior y el contexto institucional diplomático del período

stronista, previo al golpe de 1989, como apoyo para comprender los cambios subsiguientes. En segundo lugar, se analizan estas mismas cuestiones para el ciclo 1989-2003, período que abarca la fase inicial –y principal– del proceso de transición política y los primeros gobiernos democráticos del país (legislaturas presidenciales del general Andrés Rodríguez, Juan Carlos Wasmosy, Raúl Cubas y Luis González Macchi). Se continúa con el análisis para el denominado período progresista –entre 2003 y 2012–, que abarca los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo (hasta el juicio político que lo destituyó de manera fulminante con una maniobra parlamentaria de dudosa legitimidad política). Por último, se estudia la etapa de gobierno 2012-2018, que incluye el corto período de Federico Franco y la presidencia de Horacio Cartes. Finaliza el capítulo con unos comentarios donde se recogen los debates actuales y los nuevos dilemas de la inserción internacional del Paraguay, y lo esperable en materia de política exterior del gobierno de Mario Abdo Benítez, presidente desde agosto de 2018.

1. Relaciones internacionales y contexto diplomático previo a 1989

1.1. El contexto político del Cono Sur durante la Guerra Fría

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el espacio latinoamericano fue cayendo bajo control político y económico de Estados Unidos que, en el contexto de la Guerra Fría con la Unión Soviética, desarrolló una estrategia en el subcontinente basada en la cuestión de la “seguridad hemisférica” frente al “peligro rojo”, contra el que los norteamericanos concedieron importantes créditos en la región entre 1945 y 1975 (Coronel, 2011: 195), fortaleciendo así gobiernos militares que servían de freno a las ideas de corte socialista. De esta forma, el anticomunismo pasó a ser el elemento más reconocible de la política exterior de Estados Unidos en la región, incluyendo Paraguay. El apoyo de Estados Unidos a los gobiernos latinoamericanos que le eran afines políticamente les daba la legitimidad internacional necesaria, a pesar de las carencias democráticas de sus regímenes (Nickson, 2014a: 19).

En 1961, Estados Unidos crea la denominada “Alianza para el Progreso”, organización internacional liderada desde Washington con un programa de cooperación económica, política y social en América Latina, cuyo enfoque social trataba de paliar la pobreza y la falta de democracia en los países de la región como forma de evitar la alimentación de proyectos subversivos, pero que de facto, permitió sostener o consolidar algunos de los regímenes menos democráticos de la zona. Este fue el caso de la dictadura stronista, con la cual la colaboración abarcó también el terreno policial y militar, a través de la AID, recibiendo Paraguay –que había accedido a la “Alianza” en octubre de 1961– alrededor de 80 millones de dólares entre 1962 y 1966 (Coronel, 2011: 194).

Así, las relaciones internacionales del Paraguay durante el período previo a la democracia estuvieron marcadas por varios cambios en el contexto político internacional y regional. El primero de estos cambios tiene que ver con la profunda marca que generó la división de la totalidad del mundo en dos campos antagónicos de ideologías enfrentadas –el bloque comunista, liderado por la Unión Soviética, y el capitalista, liderado por Estados Unidos– lo que necesariamente supondría un impacto en las relaciones exteriores paraguayas (Nickson, 2014a: 15).

El segundo de esos cambios es de carácter regional, y fue el desplazamiento de Argentina por Brasil –importante aliado de Estados Unidos– como principal motor económico de la región del Cono Sur latinoamericano en este período. Paraguay se vería fuertemente afectado por este nuevo liderazgo, ya que sus relaciones económicas bascularían –ya lo hacían desde antes del inicio de la presidencia de Stroessner, aunque el proceso se consolidó durante su gobierno– de un mayor vínculo comercial y diplomático con Argentina hacia el nuevo polo de atracción brasileño. Stroessner tuvo sólidas relaciones con el Brasil, vínculos cimentados en los años setenta por la empresa conjunta de la represa de Itaipú. Para fines de 1987, Brasil era el mayor prestamista bilateral de Paraguay –unos 400 millones de dólares– y el mayor inversionista en el país –representando un 21% de la inversión extranjera total en Paraguay–

(Bouvier, 2012, 82). Además, hubo un fuerte impulso integracionista en las décadas de 1980 y 1990 –del que ya tenía abundantes antecedentes en América Latina– que generó un acercamiento aún mayor entre Paraguay y Brasil, así como entre otros países (Abente Brun, 2017, 14-15).

Según Nickson, esta dependencia y alineamiento de Paraguay al Brasil “tendría consecuencias muy nefastas para el desarrollo económico del país” (2014a, 16). En la actualidad, académicos de reconocido prestigio como Diego Abente Brun siguen señalando el alineamiento a un único polo económico o a un hegemón como una mala política para el Paraguay. Entre sus recomendaciones señala el “rechazo de manera categórica al bandwagoning, o alineamiento automático, que durante tanto tiempo ha caracterizado la política exterior paraguaya” (Abente Brun, 2018: 176).

Pero una de las características principales del contexto político regional del Cono Sur latinoamericano durante el período de la Guerra Fría fue la creación de la trama internacional policial y militar de investigación, seguimiento, tráfico de información y represión política denominada “Operación Cóndor”. Fue un sistema de represión con una estructura internacional orquestada y organizada por Estados Unidos, que facilitó e implicó la coordinación de varios estados latinoamericanos del Cono Sur, dentro de lo que constituyó un sistema represivo común y parcialmente integrado. La Operación Cóndor se enmarcó en la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”, una teoría y una política militar difundida por Estados Unidos en América Latina a partir de los años sesenta (Mendonca, 2009: 13-15), que cobró especial relevancia en la región a lo largo de la década siguiente, con el recurso abusivo a la misma por parte de las dictaduras militares.

En el caso paraguayo en particular, esta doctrina fortaleció la influencia norteamericana en las Fuerzas Armadas y en la Policía paraguayas, a través de la provisión de asesoramiento político, ayuda técnica y material. La CIA mantuvo vínculos muy estrechos con las fuerzas de seguridad de los estados latinoamericanos, y compar-

tió información con la división de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la sección política del Ministerio del Interior paraguayo (Mora y Cooney, 2009: 195). La vinculación política y económica del país a Estados Unidos tuvo, desde finales de los años cincuenta hasta los años setenta, férreos defensores en la Diplomacia y el Estado paraguayos, empezando por Stroessner y sus asesores más cercanos, siendo particularmente Raúl Sapena Pastor –Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay entre 1956 y 1976– el principal valedor de la política de contención estadounidense frente al comunismo internacional, como garantía del apoyo económico y diplomático de Washington al régimen (Urdinez, 2018: 29).

Sin embargo, desde finales de los años setenta y sobre todo durante los años ochenta, el clima internacional cambiante en favor de un discurso político democrático –intensificado principalmente desde la llegada de la Administración Carter al Gobierno norteamericano–, trajo también aparejada una fuerte persistencia en la retórica en pro de los derechos humanos. Estas nuevas líneas prioritarias del discurso internacional dejaban en evidencia la falta de valores democráticos del por entonces ya envejecido dictador paraguayo, al que se le afearán también las acciones represivas y violentas internas contra las voces políticas discordantes con su régimen. La llegada de regímenes democráticos a la región y los cambios en la política discursiva norteamericana agravaron en Paraguay las tensiones internas que ya se venían produciendo al interior del Partido Colorado y las Fuerzas Armadas en los años ochenta, dificultando más las relaciones internacionales del régimen, lo que acabó provocando un “efecto dominó que terminó por volcar la última pieza” (Lezcano, 1993: 265).

Clyde Taylor –embajador de Estados Unidos en Paraguay a partir de 1985– denominó como “baches” en las relaciones bilaterales entre ambos países al comportamiento del régimen stronista en materia de derechos humanos y al fracaso del Gobierno paraguayo en el combate frente al narcotráfico (Bouvier, 2012: 83-84). No obstante, y a pesar de este cambio de discurso mediático internacional, Estados Unidos aún mantendrá gran parte de su financiación

y apoyo al régimen stronista. Según Nickson, “desde la caída de Stroessner los voceros norteamericanos muy hábilmente han intentado ‘re-escribir la historia’ para dar la falsa impresión de que desde mediados de la década del setenta en adelante su gobierno apoyó decididamente la democratización en Paraguay, principalmente a través de la defensa de los derechos humanos” (2014a: 64).

1.2. La diplomacia y la política exterior paraguayas durante el stronismo

Durante el siglo XX, la política exterior mantenida por Paraguay –como la mayor parte de las políticas públicas de esta naturaleza en el resto de estados modernos– va a tener una marcada vinculación al Poder Ejecutivo (Arce: 2011, 106). Sin embargo, en el caso paraguayo, esta circunstancia se agudizaría durante el largo período de gobierno no democrático del militar Alfredo Stroessner, quien ostentó el mando de un Ejecutivo sobredimensionado frente al resto de poderes del Estado, régimen que además careció de algunos mecanismos clásicos –y básicos– de control político sobre el Ejecutivo.

El Servicio Diplomático y Consular de un Estado es “su herramienta para la ejecución de su política internacional, así como para la protección de los intereses del Estado y de sus connacionales en el exterior” (Coronel Correa, 2017: 152). Sin embargo, no hubo en este período una institución nacional en Paraguay que ejerciera estas tareas con una cierta autonomía política y la suficiente profesionalización –con honrosas excepciones– que permitieran el desarrollo de una política exterior moderna y de carácter democrático en lugar de ser un instrumento más en manos del gobernante para extender su poder. En general, las relaciones internacionales del Paraguay durante el stronismo estuvieron fuertemente marcadas por la propia voluntad del general Stroessner, y encuadradas en la acción de una cancillería que aún permanecía aferrada a los parámetros de la lógica de la Guerra Fría (Fernández Estigarribia, 1991: 42). Aunque existían ciertas premisas ideológicas que permeaban las decisiones sobre relaciones internacionales en el Paraguay de Stroessner, las

más de las veces la política exterior venía prácticamente decretada por la voluntad del dictador, su particular perspectiva del mundo y los sucesos internacionales, e incluso de sus más inmediatos intereses o de sus cambios de humor en cada instante, resultando “una concepción internacional difícil de explicar en términos razonables” (Fernández Estigarribia, 1991: 43).

De manera genérica, habrían sido tres las principales orientaciones de la política exterior stronista: el relacionamiento amigable con países estratégicos como Argentina, Brasil, Estados Unidos, o países de la comunidad europea; la captación de cooperación internacional mediante el alineamiento a directrices e intereses de otros actores aliados; y el cumplimiento de las directivas e instrucciones internacionales de la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana (Arce, 2011: 107).

En cuanto al primero de los objetivos u orientaciones de la política exterior del Paraguay stronista, conviene considerar que durante la segunda mitad del siglo XX, en los círculos diplomáticos paraguayos, se manejaba el concepto de “política pendular”, que hacía referencia a la negociación y vinculación alterna con los dos grandes vecinos del país: Brasil y Argentina, en una etapa en la que aún no se hablaba de globalización y en la que “los horizontes eran más estrechos, y los grandes temas internacionales se suscitaban principalmente con los países limítrofes”, siendo “muy escasas” las relaciones bilaterales con países no fronterizos (Moreno Ruffinelli, 2012: 18).

No obstante, y a pesar de lo dicho por Moreno Ruffinelli, un diplomático del período stronista como fue Alberto Nogués –Ministro de Relaciones Exteriores de 1975 a 1983–, consideraba en una entrevista concedida en 1998 que esa “política pendular” no fue tal, o al menos no tan marcada: “creo que al mismo tiempo trataba de llevarse bien con los dos países. Stroessner es muy realista, tiene un sentido de táctica militar muy acentuado. Él no demostraba mayor acercamiento a uno u otro país, aunque tenía y tiene más simpatías con el Brasil” (Scavone Yegros, 2012: 174-175).

La precarización profesional general del servicio consular tuvo sin embargo un contrapunto positivo: la creación de la carrera diplomática y consular en Paraguay. Esta conllevó una mayor profesionalización de la acción y el cuerpo diplomático y dio inicio a un proceso de organización de la Academia –institución diplomática paraguaya, actual Academia Diplomática y Consular “Carlos Antonio López”–. Esta institución tenía el fin principal de capacitar a los cuadros de la Cancillería (Coronel Correa, 2016: 53-54). Su creación había sido sometida a consideración en 1967 –a instancias del entonces Canciller Raúl Sapena Pastor y de otros diplomáticos del momento–, y formalizada de manera definitiva en diciembre de 1970, iniciando así un lento proceso de capacitación profesional del personal de la Cancillería y de modernización de la estructura de la misma.

Durante largo tiempo, la dictadura de Stroessner tuvo el apoyo político internacional de Estados Unidos. Solo en los años 80, y sobre todo a partir de 1985, este apoyo fue decayendo y aumentó la presión internacional sobre el régimen, que llegó a ser calificado de “dictadura” por Ronald Reagan, vinculándolo con Chile, Cuba y Nicaragua, una afirmación que “marcó un claro viraje en la política norteamericana hacia el régimen” (Nickson, 2014a: 67). A la vez que se distanciaban de Stroessner, Estados Unidos barajaba una serie de perfiles para comandar el proceso de democratización paraguayo, pero finalmente fue escogido alguien a quien poco tiempo atrás los norteamericanos habían denostado por considerarlo pieza clave en el narcotráfico internacional asociado a Paraguay: el general Andrés Rodríguez. Desde noviembre de 1988 comenzaron a limar asperezas y la sintonía fue mucho mayor entre Washington y el consuegro del dictador. Menos de dos meses después, en la noche del 2 al 3 de febrero de 1989, el general Rodríguez ordenó y dirigió el golpe de Estado contra Stroessner, y la Administración Reagan se apresuró a reconocerlo como nuevo Presidente. Estados Unidos nunca dio explicaciones por la contradicción en su trato hacia Andrés Rodríguez a quien, en pocos meses, pasaron de considerar como un militar vinculado al tráfico de drogas y denegarle el acceso al país, a promoverlo a Presidente y esperar de él que condujera y personalizara un proceso de democratización (Nickson, 2014a: 67-68).

En las páginas siguientes se abordan los contenidos propios del objeto de análisis de este capítulo, correspondiente a las continuidades, transformaciones y debates acerca de las relaciones internacionales, la política exterior, y la estructura institucional y el ordenamiento legal de la Cancillería y el servicio diplomático paraguayos durante los treinta años de democracia que ahora se cumplen. No obstante, a fin de organizar los contenidos de la lectura que sigue, se muestra a continuación un esquema (Tabla 1) en el que se indican y se caracterizan los períodos a ser abordados de manera más profusa en los próximos epígrafes.

TABLA 1. Períodos cronológicos de análisis y principales características y acontecimientos

Período	Legislatura	Principales características y acontecimientos del período
Transición y acometida neoliberal 1989-2003	Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993)	<ul style="list-style-type: none"> · Fin de la Guerra Fría; apoyo norteamericano al Paraguay. · Impulso integración regional durante los años noventa. · Creación Mercosur Tratado de Asunción (1991).
	Juan Carlos Wasmosy Monti (1993-1998)	<ul style="list-style-type: none"> · Institucionalidad diplomática heredada de la dictadura, se altera con la Constitución (1992). · Continuidad de una diplomacia y política exterior presidencialista. · Política exterior reactiva y dependiente.
	Raúl Alberto Cubas Grau (1998-1999)	<ul style="list-style-type: none"> · Fuerte dependencia y alineamiento a Estados Unidos; aplicación de los preceptos económicos neoliberales promovidos por organizaciones como FML, BID o BM: privatizaciones y liberalización económica con nefastas consecuencias.
	Luis Ángel González Macchi (1999-2003)	<ul style="list-style-type: none"> · Proyección internacional cultural del Paraguay. · Firma de importantes acuerdos y tratados internacionales. · Se promulgan leyes tendentes a reorganizar y capacitar a un servicio diplomático obsoleto.

<p>Período progresista</p> <p>2003-2012</p>	<p>Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Contexto regional progresista con buena relación con Paraguay. · Regulación para modernizar la política exterior. · Profesionalización del servicio diplomático.
	<p>Fernando Lugo Méndez (2008-2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Recuperación económica permitió mayor posibilidad de atención a la política exterior, que además fue más independiente y de mayor iniciativa gracias al perfil alto de los presidentes. · Primera Canciller mujer en la historia de la República paraguaya. · Se promovió en ocasiones el acceso de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil a procesos de decisión social o económica, y se atendieron demandas clave de organismos externos en materia de salud. · Perduraron algunos vicios y falencias en las instituciones y mecanismos de relación exterior. · Fuerte acercamiento a Brasil desde 2008, que facilitó la renegociación del Tratado de Itaipú. · El caso Curuguaty y el juicio político a Lugo tuvieron como consecuencia la suspensión temporal de Paraguay en Mercosur. · Relaciones con Estados Unidos estables y normalizadas. · Intento infructuoso de acercamiento a China del Gobierno Lugo.
<p>Vuelta de la ideología neoliberal</p> <p>2012-2019</p>	<p>L. Federico Franco Gómez (2012-2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Consecuencias regionales negativas por destitución de Lugo. · Flexibilización de las exigencias en bioseguridad, que posibilitó la introducción de semillas transgénicas de soja en el cultivo. · Políticas de desregularización y liberalización económicas, con una estrategia que intenta insertar a Paraguay en una posición productiva subsidiaria dentro del sistema económico global.
	<p>Horacio M. Cartes Jara (2013-2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Débil aumento de la inversión extranjera, pero aumento elevado de la deuda externa del país por la contratación de préstamos. · Presencia en Cancillería de políticos contrarios a las medidas de corte social, entre ellos Eladio Loizaga, promotor de la Liga Anticomunista Mundial en los años setenta. · Aumento del discurso de la securitización del país.
	<p>Mario Abdo Benítez (2018-.....)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Dificultades por la crisis económica mundial, sobre todo a partir de 2014 por la desaceleración de Brasil, que afectó mucho a Paraguay por su dependencia económica del país vecino. · Extensión y transnacionalización del negocio sojero trajo consecuencias socioeconómicas y medioambientales negativas. · La seguridad en la Triple Frontera adquiere importancia en la agenda internacional y suscita el interés de Estados Unidos.

* Elaboración propia del autor.

2. Transición y primeros gobiernos democráticos

2.1. La etapa de la transición y el gobierno de Andrés Rodríguez

La democracia llegó a Paraguay el mismo año en que se produjo la caída del Muro de Berlín y, con ello, se certificaba el final de la Guerra Fría y el advenimiento de un nuevo orden internacional en el que “se pretendió suplantar la bipolaridad por la unipolaridad a escala mundial” (Coronel Correa, 2016, 45). La eliminación del principal escollo a la hora de producirse un cambio en la política exterior paraguaya se logró con el derrocamiento del dictador, y las acciones del general Andrés Rodríguez al frente del gobierno harían que la política internacional paraguaya pudiera definirse en este período como “conservadora democrática” (Fernández Estigarribia, 1991: 42). En esta misma línea se expresa Coronel Correa al señalar que “desde los primeros años de la transición, la Política Exterior paraguaya se fue delineando en torno a los principios y valores democráticos” (Coronel Correa, 2016: 45).

El golpe de Rodríguez se hizo notar pronto en el relacionamiento exterior del Paraguay. Argentina fue el primer país en reconocer al nuevo gobierno provisional, en los días inmediatos al golpe. Mientras Estados Unidos apoyó las rápidas medidas de liberalización, con la aceptación del Presidente Rodríguez de la llegada de aeronaves fumigadoras estadounidenses que rociaron las plantaciones de marihuana. Este apoyo norteamericano casi inmediato no debe sorprender, pues al general Rodríguez, a quien en los años setenta se había vetado el acceso a Estados Unidos por ser cabecilla de la trama de comercialización internacional de la droga en Paraguay, se le levantó dicho veto de forma abrupta en noviembre de 1988 cuando la ruptura política en el régimen stronista se hizo evidente. La figura de Rodríguez pudo convertirse a los ojos de los norteamericanos en un elemento de lavado de cara político con continuidad socioeconómica (Nickson, 2014b: 289).

Pero el más “claro espaldarazo” internacional fue la llegada de la delegación de la Internacional Socialista, con la senadora es-

pañola Elena Flores a la cabeza, que saludaron al nuevo Presidente del Paraguay el 2 de mayo de 1989, al día siguiente de las primeras elecciones sin Stroessner, a los que se sumaron las visitas de los presidentes de Brasil, Argentina y Uruguay (Lezcano, 1993: 265). Aquel rápido reconocimiento por parte de Brasil y Argentina al Gobierno provisional de Rodríguez “fue una exteriorización de la animadversión internacional a la dictadura de Stroessner y de apoyo a las promesas de apertura democrática asumidas por el jefe del golpe militar” (Benítez Fernández, 2015: 132).

En el ámbito regional “la prioridad de la política exterior fueron los procesos de integración” (Coronel Correa, 2016: 45). Es destacable la incorporación de Paraguay al Grupo de Río en 1990, proyecto que hoy se concibe no solo como un bloque comercial, sino también como un proceso político y estratégico de mayor alcance.

El nuevo impulso integracionista de las décadas de 1980 y 1990 –alejado ya de la integración regional de índole represiva que supuso la Operación Cóndor– generaría un acercamiento entre Paraguay y Brasil. Esto permitió la firma del Tratado de Asunción en 1991, dando vida al Mercosur con la incorporación de Uruguay y Paraguay a los acuerdos de cooperación e integración firmados por Argentina y Brasil entre 1986 y 1990 que sirvieron como herramienta para profundizar en la liberalización que Brasil pretendía desarrollar como parte del objetivo de crear una zona de libre comercio en su frontera sur (Abente Brun, 2017: 15). El Mercosur es un proyecto de integración económica, política y estratégica que fue diseñado por las élites de los países miembros a fin de mantener una cierta autonomía regional y aumentar su poder negociador frente a los desafíos de la globalización neoliberal impulsada por los grandes actores económicos a nivel mundial. El objetivo fue beneficiar a los grandes grupos regionales de poder económico y político, y de proteger el capital tanto nacional como transnacional y atenuar los impactos de las crisis sobre la población. El Mercosur diseñó un mercado común en la región que introdujo casi desde el inicio eliminación de barreras arancelarias, adopción de un arancel externo, coordinación de políticas macroeconómicas y libre comercio al

interior tanto de bienes como de servicios, capitales y personas (Espinoza, 2002: 91).

La firma del Tratado fue un elemento importante en la intensificación del proceso de integración. Este proceso fue percibido hasta 1991 como “muy lento”, en parte porque no se habían dado, en opinión del excanciller Fernández Estigarribia, “pasos significativos en materia de acercamiento al proceso” (1991: 51-52). La razón pudiera ser “un análisis de las relaciones internacionales demasiado clásico, que al percibir exageradamente el rol de los Estados” –concebidos en las postrimerías de la Guerra Fría como agencias en permanente lucha por el poder– provocaron entonces la sensación de que “temas como el de la integración latinoamericana sean mirados con desconfianza” en la región (Fernández Estigarribia, 1991: 52).

En cuanto al aspecto jurídico-constitucional en materia de democratización o modernización de la política exterior y de las relaciones internacionales, la Constitución Nacional paraguaya de 1992 estableció –en su Parte III, Capítulo II, “De las Relaciones Internacionales”– el régimen de estructura y gobierno de la República para cuestiones internacionales y de política exterior. Sobre el tema, se puede encontrar un buen análisis de la estructura organizativa jurídica, política y administrativa en la publicación de Fernando Costantini (2012: 229-245).

2.2. Los primeros gobiernos constitucionales

Uno de los rasgos fundamentales del período viene determinado por una cierta continuidad de lo que fue un aspecto fundamental del lineamiento de la política exterior y del funcionamiento del entramado institucional y del servicio diplomático característico del período dictatorial. Tiene que ver con el presidencialismo (Arce, 2011: 101); la ausencia de una cultura democrática y de responsabilidad funcional en la institucionalidad y en el proceso de toma de decisiones del Gobierno paraguayo. Esto generó una tendencia a la absorción de aquellas prerrogativas y funciones ministeriales por parte del Presidente de la República, a pesar de que en los primeros

gobiernos constitucionales no fuera una diplomacia presidencialista tan marcada (Masi, 2008). No obstante, esto no implicó necesariamente una continuidad total de los lineamientos exteriores anteriores, que de hecho variaron una vez Paraguay entró –al menos a ojos internacionales– en los circuitos de negociación de los países con apariencia institucional democrática.

Tras la caída de la dictadura, y sobre todo con la posterior promulgación de la Constitución Nacional de 1992, Paraguay pareció consolidar la senda de la integración regional y los circuitos económicos y culturales que había perdido tras el declive político y económico del régimen stronista en los años ochenta. El fin de la dictadura prometía una gran apertura y, con ello, “la aldea paraguaya se proyectaba como parte de la aldea global y pretendía recuperar las décadas perdidas, para ofrecer su cultura y su especificidad, a ser conocidas y valoradas por los demás países del continente” (Makaran, 2016: 32). Tanto organizaciones privadas como organismos públicos se lanzaron entonces a promover y desarrollar iniciativas que recuperasen o fomentasen la publicitación internacional de la cultura paraguaya, principalmente la folclórica, respondiendo así a la tendencia multiculturalista del período (Makaran, 2016: 33).

Además de los esfuerzos por construir puentes culturales que rompieran el aislamiento continental del Paraguay, los años noventa estuvieron marcados también para el país por una serie de planes gubernamentales de integración política y económica regional que pretendían liberalizar el país y abrirlo políticamente a la región. Con ello, se pretendía atraer inversiones extranjeras e insertar la economía paraguaya en los circuitos y dinámicas modernas del capitalismo global: “el neoliberalismo paraguayo, asumido por todas las principales fuerzas políticas”, recuperó “la idea de la apertura entendida como una entrega incondicional a las fluctuaciones de los mercados”. Esto produjo una profundización del modelo primario exportador que hace uso de enormes cantidades de tierra para el cultivo intensivo de soja, maíz y algodón genéticamente modificados o la crianza industrial de ganado, modelos productivos que han tenido consecuencias socioambientales “nefastas” y un “enorme

impacto negativo en la población rural paraguaya” (Makaran, 2016: 33). Estas nefastas implicancias se deben principalmente a la baja tasa impositiva de estas actividades económicas, primordialmente la soja, para cuyos cultivadores Paraguay “es un paraíso mercantil, y además de empobrecer al campesinado, toda la renta generada va al Brasil mayoritariamente” (Coronel, 2011: 270).

El proceso de transición en Paraguay coincidió con el proceso de creación y desarrollo de la primera etapa del Mercosur y con el paso a una unión aduanera entre los países firmantes. El modelo económico heredado de la dictadura y la porosidad de las fronteras paraguayas “habían permitido la integración del Mercosur hacia dentro del Paraguay antes mismo de la creación del bloque”. En consecuencia, en términos prácticos, la “novedad” que suponía la fundación del Mercosur estaba representada por la reducción de las barreras de ingresos de productos nacionales paraguayos a los mercados vecinos, a pesar de que la baja densidad de la estructura productiva paraguaya trajo implícito un gran desafío para el país de fronteras para afuera (Rojas de Cerqueira, 2015: 154).

Paraguay logró con el acuerdo “aumentar relativamente la participación de sus exportaciones no tradicionales, pero sin un aumento del nivel total de sus exportaciones, ni de un progreso considerable en la industrialización del país” (Arce, 2010: 127). No obstante, uno de los aspectos más importantes del desarrollo del Mercosur fue que con su establecimiento y profundización, se empezó a poner “fin a las oportunidades lucrativas de corrupción relacionadas con el comercio exterior que, por mucho tiempo, había alimentado al Estado predador en Paraguay” (Nickson, 2005: 71).

Sin embargo, durante las administraciones gubernamentales de Wasmosy (1993-1998) y González Macchi (1999-2003), “el Banco Mundial se convirtió en el órgano líder de las iniciativas de privatización, mostrando un completo descuido de la percepción ciudadana predominante sobre el tema, iniciativas que fracasaron de manera rotunda” (Nickson, 2005: 47). El recetario habitual del neoliberalismo establecido por el llamado “Consenso de Washington” se aplicó

en estos años en Paraguay, de manera muy clara, sobre todo durante el Gobierno de Wasmosy que prometía “hacer avanzar al país 50 años en 5 años”, como rezaba su eslogan electoral, que resultó ser un auténtico “fraude”, al no tener éxito prácticamente ninguna de las iniciativas neoliberales emprendidas por el Gobierno. Lo más grave fueron las “oscuras” privatizaciones de Líneas Aéreas Paraguayas y la Flota Mercante, “lo que agravó los costes de la mediterraneidad exponencialmente y convirtió al Paraguay en el único país del continente americano sin acceso aéreo directo al mundo” (Abente Brun, 2014: 302).

Un acontecimiento clave en el desarrollo del proceso de transición paraguayo fue el intento de golpe de Estado del general Lino Oviedo en abril de 1996 con apoyo de muchos generales del Ejército, el cual se saldó con el apoyo de todos los grupos políticos del Congreso al Gobierno y al avance democrático, enfrentamiento en el que fue clave también la presencia del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), por entonces César Gaviria, que se encontraba en Bolivia, y que viajó de urgencia al Paraguay para respaldar las instituciones democráticas (Abente Brun, 2014: 303). Una vez derrotada la intentona del general Oviedo, Wasmosy nombró como Ministro de Defensa al mismísimo golpista, decisión inexplicable en términos de política democrática, que solo cabría entenderse –haciendo un flaco favor a la dignidad de las instituciones– si se tienen en cuenta las particularidades sociales del Paraguay y el prestigio popular que un personaje como Oviedo –un caudillo militar– tenía en los años noventa entre gran parte de la población paraguaya, especialmente fuera de la capital. De esta decisión, el Presidente tuvo que retractarse pronto por la presión ciudadana –principalmente capitalina– e internacional, tanto de la OEA como de la Unión Europea. En su caso, la presión de los socios europeos se canalizó en virtud de los acuerdos firmados por la Unión Europea con el Mercosur tan solo unos meses antes en Madrid, en diciembre de 1995, que afirmaban: “el respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales del hombre, tal como son enunciados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, inspira las políticas interiores e interna-

cionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo” (OEA, 1997: 19). Sin embargo, pese al enfado de los socios europeos, lo que pudo dar la estocada final al acuerdo entre Wasmosy y Lino Oviedo fue la decisión de Estados Unidos de suspender la ayuda militar a Paraguay si se mantenía el nombramiento de Oviedo al frente del Ministerio de Defensa, evidenciando la fuerte dependencia que Paraguay tenía aún de Estados Unidos a pesar de la creciente integración en el bloque sudamericano. En opinión de Arce, la toma de distancia de un alineamiento cuasiautomático con Estados Unidos es un rasgo de la política exterior de un Estado que evidencia mayor independencia de los países desarrollados para fijar su agenda externa (Arce, 2011: 115).

El comercio al interior del Mercosur creció entre 1990 y 1998 hasta una tasa del 22% anual, pasando de representar en 1990 un 8,9% del comercio total de los países miembros a un 25,3% para 1998, año para el que el principal socio comercial del Mercosur era el propio Mercosur (con un 25% de actividad exportadora), seguido de la Unión Europea con un 24,6% en ese mismo año (Espinosa, 2002: 94).

Sin embargo, en parte asociado al fracaso del recetario neoliberal de mediados de la década de los noventa, y en parte debido a la crisis financiera internacional que se propagó a través de las bolsas de valores, en 1999 se produjo una crisis económica y política que afectó gravemente a los procesos de regionalización de Sudeste Asiático, Centroamérica y América Latina, y en particular, al Mercosur (Espinosa, 2002: 100-101).

En materia de democratización del servicio diplomático, cabe destacar que en 1999 entró en vigencia la Ley 1335, que jerarquizó y organizó una estructura diplomática que adolecía de una terrible obsolescencia. El país tenía apenas dos décadas de carrera diplomática, y las posibilidades de crecimiento y mejora en este campo eran inmensas, como la aprobación del primer Escalafón Diplomático y Consular a fines de aquel mismo año, siendo Canciller el Embajador José Félix Fernández Estigarribia. Muchos de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores no vieron con buenos ojos la instauración de

la carrera, además de producirse un cierto descontento por las listas de espera generadas para integrar determinadas categorías, así como por algunos errores en las asignaciones. Sin embargo, lo cierto es que cesaron algunas prácticas comunes anteriormente, circunstancia que profesionalizó el desempeño diplomático en particular y el accionar ministerial en su conjunto. Para 2003, cuando llegó Duarte Frutos al poder, la situación mejoró, porque encontraba en el camino adecuado para transitar del antiguo sistema de ingreso al nuevo orden de la carrera diplomática y consular en Paraguay (Laterza, 2018: 70-72). Para el año 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores paraguayo contaba con algo más de 600 empleados directos (Nickson, 2005: 55).

La Ley 1635/2000 rige desde ese año la manera en que debe organizarse y accionar el Ministerio de Relaciones Exteriores del país, cuyas funciones fueron catalogadas en siete grupos temáticos: a) proponer acciones o decisiones al Presidente de la República; b) ejercer la representación del Estado ante otros Estados en las organizaciones internacionales y en los organismos o sistemas de integración regionales, así como participar en los foros y mecanismos de consulta y concertación política; c) negociar, suscribir y ratificar acuerdos y otros instrumentos internacionales; d) conducir las negociaciones sobre asuntos económicos internacionales, comercio exterior, procesos de integración, cooperación internacional y emprendimientos binacionales o multinacionales (en coordinación, cuando corresponda, con otros órganos estatales); e) velar por el respeto y la protección de los intereses del país y sus nacionales en el exterior; f) recibir agentes diplomáticos y autorizar el funcionamiento de las oficinas consulares internacionales; y g) establecer y hacer cumplir el protocolo. Aquella ley pretendió reorganizar y coordinar todo el aparato de política exterior paraguayo, para dotarlo de un carácter moderno y racional, de acuerdo a la coyuntura diplomática internacional y las posibilidades y necesidades de Paraguay en el mundo. Sin embargo, los resultados no fueron los más satisfactorios.

En opinión de Costantini, estas especificaciones de autoridad y función, añadidas a las de estructura, generaron una institución estatal “sobredimensionada” y con un “crecimiento burocrático

peligroso y costoso". Además, critica la organización y distribución de cargos diplomáticos, ya que en opinión del autor "la forma de diplomacia adoptada es perjudicial" desde la promulgación de la Ley 1635/2000, siendo una grave falencia el que las embajadas y las representaciones no tuvieran claros programas de trabajo ni proyectos específicos con continuidad que articulasen las posibilidades de desarrollo en el exterior de las necesidades de Paraguay. Resultó también muy lesivo el que muchos de los cargos diplomáticos fueran detentados por personas sin experiencia en la profesión, y muchas veces desempeñados incluso por personas de profesiones extrañas a las relaciones internacionales, al derecho, a la política o a la economía internacionales (Costantini, 2012: 238-241).

Esta perspectiva negativa de la diplomacia y la política exterior paraguayas de comienzos del siglo XXI contrasta con la visión casi entusiasta del que fuera Ministro de Relaciones Exteriores de la República entre 2001 y 2003, Moreno Ruffinelli, quien afirmó que "en el año 2002 por primera vez en la historia del Paraguay se hace un esbozo escrito de los lineamientos de la política exterior paraguaya para el siglo XXI", un plan cuyo horizonte se fijaba a medio y largo plazo, y que debía mantenerse en "revisión permanente por parte de la Cancillería, de acuerdo a la evolución de la coyuntura internacional" (2012: 21). En opinión del exministro, los "grandes temas" de la agenda internacional paraguaya habrían pasado entonces a lo largo de la primera década del siglo XXI por cinco cuestiones principales: a) el desarrollo humano sostenible (hace referencia a la necesidad de combinar la sostenibilidad, la responsabilidad empresarial, y la equidad social por medio de una mejor redistribución de la riqueza que permita reducir los conflictos políticos internos); b) el derecho democrático, la gobernabilidad y las cuestiones socioculturales (incide en la necesidad de mejorar la calidad de la democracia paraguaya, combinado con un incremento de la negociación permanente en el Congreso que favorezca la gobernabilidad); c) economía, comercio e inversiones (conveniencia de la negociación a través de los grandes bloques internacionales como el Mercosur), d) derechos humanos (tema fundamental en la agenda internacional del país); y e) medio ambiente (adopción de políticas

tendientes a la protección y a la sostenibilidad medioambiental). Se hacía eco también el exministro de la importante condición de Paraguay como país sin litoral marítimo, y la necesidad de involucrar a toda la Cancillería en la insistencia en esta cuestión (Moreno Ruffinelli, 2012: 21-23).

Sin embargo, la grave crisis económica que atravesó Paraguay en esos años llevó al país a un profundo estancamiento en su desarrollo que “no pasó desapercibido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual necesitó redireccionar la agenda de política exterior en apoyo a la gestión de otras instituciones gubernamentales” (Coronel Correa, 2016: 46).

No obstante, pese a los argumentos optimistas de visiones como la de Moreno Ruffinelli desde dentro de la ANR –partido gobernante durante la dictadura y la mayor parte del período democrático–, son varios los intelectuales que consideraron que las esperanzas marcadas con el advenimiento de la democracia en materia de política exterior no fueron satisfechas, y que son evidentes las “graves dificultades del Estado paraguayo para el establecimiento de una política exterior durante el período democrático” (Arce, 2011: 106).

A grandes rasgos, hubo pocos cambios en la política exterior del Paraguay durante la primera fase de la transición democrática –hasta el Gobierno de Duarte Frutos y, sobre todo, tras la llegada de Lugo– lo que en opinión de Arce estuvo relacionado con “la falta de un líder que articule los cambios como durante los tiempos de Stroessner”, que lo hacía desde la discrecionalidad de su poder omnímodo en el Ejecutivo. Esto habría provocado esa “continuidad e inmovilismo estructural de la política exterior del Paraguay” durante los años noventa y, al menos, hasta 2003 (Arce, 2011: 112), más allá de los impulsos integracionistas del Mercosur que, por otra parte, no fueron tan rápidos e intensos como en otros períodos.

En general, la política exterior del Paraguay en la época de la transición y de los primeros gobiernos constitucionales fue una “política reactiva”, que actúa como consecuencia de cambios ya

consumados a nivel internacional, incapaz de prever esas transformaciones ni de activarlas, con una diplomacia fuertemente marcada por el presidencialismo y “constreñida en gran medida por un sistema de decisiones obsoleto”, con un interés extremo de los partidos políticos en los asuntos internos y desatención de las relaciones internacionales, lo que se evidencia en la falta de estrategia global de la República en esta etapa (Arce, 2011: 111). Sin embargo, Masi considera que después del Gobierno de Rodríguez –quien trató de posicionar a Paraguay en la escena internacional como un país democrático–, los siguientes dos períodos presidenciales no llevaron a cabo una diplomacia presidencialista tan marcada (Masi, 2008). Esta interpretación de Masi puede tener que ver con el hecho de que aquellos primeros Ejecutivos fueron comparados con un funcionamiento en el pasado de naturaleza mayormente despótica y discrecional que, sin embargo, simplificaba y facilitaba la articulación y la transmisión de la voluntad presidencial sobre política exterior, por arbitraria que esta fuera. Este mecanismo pudo así ser utilizado por los primeros presidentes, quizá por pragmatismo o sentido de Estado, o quizá por interés partidario o incapacidad política para articular un funcionamiento diferente.

Para colmo, la falta de un consenso interno para la generación de políticas de Estado coherentes y consensuadas, así como la falta de una coalición nacional a favor del cambio en la estructura del Estado, provocaron que en la primera década de democratización en Paraguay “la agenda de las reformas fuese manejada desde afuera, por parte de las instituciones financieras internacionales –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional, principalmente– y de acuerdo a sus prioridades neoliberales” (Nickson, 2005: 46). Esta circunstancia mermó la capacidad de autonomía de la política exterior paraguaya, sobre todo en sus lineamientos de naturaleza económica, comercial y financiera. En concreto, en el plano del comercio internacional, el principal progreso para el Paraguay en los años noventa y primeros del dos mil fue –al margen de los lentos avances en materia de integración del Mercosur– la incorporación al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en enero de 1994, tras la

Ronda Uruguay, y haber integrado el amplio grupo de países que al año siguiente conformaron la OMC (Organización Mundial de Comercio), establecida el 1° de enero de 1995 con sede en Ginebra. Esta sustituiría institucionalmente al GATT, organización que fue “provisional” durante casi medio siglo, además de estar auspiciada por Estados Unidos y ser funcional a sus intereses geoestratégicos en materia de comercio internacional.

No obstante, pese al perjudicial acercamiento a las políticas y organizaciones internacionales neoliberales, los años noventa significaron también para el Paraguay una etapa de establecimiento de una cierta normalización exterior. Se concretó la firma de importantes acuerdos y adhesión a programas internacionales fundados en el período, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su destrucción (1993 y 1997), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994), el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (1996), el Tratado de Ottawa, también denominado Convención sobre la prohibición de minas antipersonales (1997), y el acceso a la Corte Penal Internacional (1998).

3. Período progresista

En noviembre de 2002 fueron presentados oficialmente los objetivos de política exterior nacional en la publicación *Política Exterior del Paraguay para el Siglo XXI. Bases y Lineamientos*, editada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (con la cooperación del PNUD y el apoyo técnico del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales, CEPEI). Esto sin duda representaba un hito en el avance de la profesionalización del servicio diplomático y de la racionalización del relacionamiento exterior del país. En esta obra, se contemplaron las prioridades de las relaciones exteriores paraguayas: los procesos y organizaciones de integración de diverso carácter –el Mercosur y el ALCA son analizados en detalle–, el ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales del país, y la necesidad del Ministerio

de Relaciones Exteriores de adecuarse a los cambios recientes en la comunidad y el sistema internacional; la crisis económica, en cualquier caso, impidió un eficaz y real desarrollo de las mejoras propuestas (Coronel Correa, 2016: 46).

Sin embargo, fue con la llegada a la Presidencia de Nicanor Duarte Frutos al año siguiente, cuando se produjo en Paraguay un cambio efectivo en la concepción de la política exterior. Su gobierno actuó en materia de definición de las nuevas direcciones y objetivos para la política externa del país, retomando la iniciativa estatal en este sentido (Arce, 2011, 112). Esta etapa, marcada por una normalización institucional y democrática –fortalecida además por el desarrollo del proceso de urbanización y de crecimiento económico–, permitió una serie de cambios institucionales que mejoraron las capacidades del Estado para atender su política exterior y que también alcanzó a las estructuras diplomáticas paraguayas a partir de 2003. La convicción por parte del gobierno de Duarte de la necesidad de hacer partícipes a las organizaciones y comités técnicos no gubernamentales mediante la negociación de acuerdos con los diversos sectores de la sociedad para lograr sus apoyos, permitió democratizar ciertos espacios de decisión del Ejecutivo, entre ellos algunas parcelas relativas al servicio y al sentido de las relaciones exteriores (Coronel Correa, 2016: 47).

Además, en 2003, por primera vez en la historia del país desde que se designara al primer canciller en 1842, una mujer –Leila Rachid, quien tenía una excelente formación académica como diplomática tanto en Paraguay como en España y había desempeñado el cargo de Embajadora en Argentina y en Estados Unidos– ocupó la cartera de Relaciones Exteriores (Abc Color, 2003).

Durante esos años, “comienzan a verse indicios de cambio respecto a las tendencias de la política externa paraguaya”, que se consolidarían durante la presidencia de Fernando Lugo (Arce, 2011, 113). En las posibilidades de cambio de la política exterior durante el período de Nicanor Duarte influyó decisivamente el creciente ordenamiento económico del país, lo que permitió generar una agenda

de inserción económica. Asimismo, el diseño de una estrategia-país fue resultado de la necesidad de promover mecanismos para alejarse del *default* al que peligrosamente se acercaba Paraguay en 2003. También se observó en este período una activación de la política exterior en parte debido al perfil alto del presidente, que ofrecía mejores opciones en el plano mediático internacional, quien buscó decididamente cambiar la imagen del país en el exterior, junto con una política exterior propia y “diferente al simple arrastre de los lineamientos y prácticas de la política de la dictadura” (Arce, 2011: 113). El modelo promovido era el de la incentivación de la actividad agroexportadora con uso intensivo de mano de obra, pensando en Paraguay como “un país abierto a la región y al mundo”, que priorizaría al Mercosur como herramienta primaria para su integración (Arce, 2011: 114).

Para Lucas Arce (2011, 114), si bien se logró establecer una política exterior más independiente y un mejor relacionamiento y cooperación con la región, el proceso de profesionalización del servicio exterior no tuvo un impulso similar. Tampoco se avanzó todo lo deseable en materia de negociaciones a nivel regional y en la colocación de exportaciones en la región o la atracción de inversiones extranjeras.

Además, algunos antiguos vicios de las instituciones relacionadas con la actividad exterior se mantuvieron e incluso se incrementaron, como sucedió en el caso de las binacionales hidroeléctricas, en cuya gestión Duarte “incrementó la discrecionalidad en el manejo y el acceso a los recursos públicos” (Abente Brun, 2014: 308). Sin embargo, pese a la enorme potencialidad del país en términos de producción hidroeléctrica, es reseñable que los gobiernos del período se esforzaran en estos años por “diversificar su matriz energética, incorporando a la misma el gas natural”, adelantando, por ejemplo, conversaciones con Bolivia sobre la construcción de un gasoducto que facilitara la instalación de centrales termoeléctricas en territorio paraguayo, que serían destinadas al consumo local y a la comercialización hacia los países limítrofes (Moreno Ruffinelli, 2003: 176).

Pese a los importantes cambios introducidos durante el gobierno de Nicanor Duarte, la intensificación del modelo agroexportador había enriquecido aún más a una minoría propietaria de la tierra y de los medios, acentuando las desigualdades. Así, “mientras Duarte Frutos se ufana de los datos macroeconómicos, la población empobrecida solo esperaría las elecciones para cobrar venganza” (Coronel, 2011: 315).

En 2008 tuvo lugar un hito político histórico, al perder el Partido Colorado el control del gobierno que quedó en manos del ex obispo Fernando Lugo, quien consiguió aunar las fuerzas de casi toda la oposición paraguaya (PLRA, partidos progresistas y sectores minoritarios de izquierda). El gobierno de Lugo resultó ser continuador de la normalización institucional y democrática emprendida en el período anterior, pero además atendió algunas de las demandas de los organismos internacionales, como la necesidad de un aumento en el presupuesto de salud pública y la instauración de la gratuidad en el sistema sanitario del país, en coherencia con una de las recomendaciones históricas de la Organización Mundial de la Salud (Uharte Pozas, 2012: 38).

Desde 2008, se registró también un ciclo creciente en dinamismo en la actividad económica entre Brasil y Paraguay que fue motivado, entre otras causas, por la buena sintonía entre ambos gobiernos (Rojas de Cerqueira, 2012: 13-14). En opinión de Arce (2011: 124), el nuevo período presidencial creó para Paraguay oportunidades para redefinir la imagen del país a nivel internacional; algunas de estas fueron aprovechadas, como la renegociación del Tratado de Itaipú, la nueva puesta en marcha de la agenda económico-comercial del Mercosur o la ampliación de aprobación de fondos para FOCEM.

En este período, uno de los elementos más importantes de la política exterior paraguaya pasó sin duda por la mencionada renegociación con Brasil por Itaipú. El gobierno de Lugo (2008) quiso dar cumplimiento a una de sus propuestas de campaña: un acuerdo mejorado y ventajoso en el Tratado de Itaipú. Las condiciones de-

finidas en este tratado, que regulaba las condiciones de la represa homónima construida en la década de 1970, eran consideradas injustas en perjuicio de Paraguay, donde surgió una fuerte demanda desde las organizaciones sociales por la reivindicación de la soberanía energética sobre la represa binacional. Esta demanda fue asumida por el Estado como propia con la llegada de Lugo al poder, circunstancia que también permitió cambios en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo, que descentralizó algunas de sus habituales funciones para dar más espacio a las comisiones de expertos técnicos y a las organizaciones de la sociedad civil. Esto ayudó a democratizar la articulación de la política exterior y las relaciones internacionales de Paraguay en este período (Arce, 2011: 124).

Pese a que las negociaciones para alterar los términos del Tratado de Itaipú duraron un año por las distantes posiciones iniciales, finalmente el acuerdo que se cerró en julio de 2009 supuso para Paraguay importantes mejoras en el concierto binacional, acuerdos que además mostraron un cambio en la postura brasileña al aceptar los puntos más complicados en las demandas paraguayas, lo que permitía a Brasil “mostrarse como ‘líder benévolo’ de la región”. Lo cierto fue que aquel éxito paraguayo se debió también en gran medida a la “tenacidad y fuerte predisposición” de sus negociadores, integrados en una comisión externa al gobierno que encabezó el ingeniero Ricardo Canese, quien asesoró a la cancillería, junto con un equipo técnico, que hizo una labor conciliadora importante por las fuertes exigencias de la comisión externa (Arce, 2011: 118-121).

Un argumento más para atestiguar el papel “solidario” que quería desempeñar Brasil en esta etapa de entendimiento político se desprende de las palabras del presidente Lula durante la ceremonia de firma del acuerdo de Itaipú: “El Brasil no está interesado en crecer y desarrollarse si nuestros vecinos no están creciendo y desarrollándose al mismo tiempo” (Rojas de Cerqueira y Arce, 2009: 19). Las facilidades puestas por Brasil al final de la negociación tuvieron que ver, entre otros motivos, con la intención del gobierno de Lula de ocuparse con mayor seriedad y dar solución al problema del desarrollo económico de Paraguay, ya que su gobierno veía

como “algo geopolíticamente inaceptable tener en sus fronteras a un país como Paraguay que solamente vivía de triangulaciones, piratería y contrabando”, cuando el país ofrecía además un potencial de desarrollo productivo y comercial muy interesante a los ojos del empresariado brasileño (Lachi y Rojas, 2015: 98). La voluntad por hacer pública y notoria la sintonía político-ideológica regional del momento hizo el resto para lograr éste y otros acuerdos entre ambos países.

Sin embargo, en 2012, un caso de conflicto por la tierra –el caso de la Masacre de Curuguaty– devino en crisis total de gobierno y acabó con la destitución en apenas unos días del presidente Lugo. Al margen de otros muchos y más determinantes aspectos de aquel proceso, que no pueden ser tratados aquí, en la acusación que posibilitó la destitución de Lugo se hizo referencia a la responsabilidad del mismo en la firma del Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (denominado también Protocolo de Ushuaia II), considerado un “atentado contra la soberanía de la República del Paraguay” (al que los gobiernos paraguayos posteriores de Franco y de Cartes, se negaron inicialmente a adherirse ni a reconocer la vigencia del acuerdo internacional que de hecho sirvió para sancionar a Paraguay por el juicio político de 2012). La única acusación, expuesta por el diputado Clemente Barrios, remitía a la responsabilidad de Lugo por haber suscrito el documento firmado con los países vecinos, por el cual se consideraba que había “cedido soberanía y autonomía frente a la injerencia de las naciones que conforman las uniones regionales”, acusaciones que no fueron probadas, al considerarse en el Libelo Acusatorio que todas ellas eran “de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas” (López, 2018: 207-208). De nuevo, el discurso anticomunista volvió a funcionar en Paraguay: se acusó a Lugo de comunista, y tal imputación “trajo consigo aquello expresado por Natalicio González”, [de ideología nacionalista y conservadora], “quien sostenía que los comunistas adherían a doctrinas extranjeras, foráneas y que se apartaban de la nobleza del pueblo paraguayo”, lo que “proveyó de un horizonte común de interpretación, de una forma de entender su accionar y de una manera socialmente válida de justificar su remo-

ción” (López, 2018: 210-211). Pareciera como si la lógica discursiva de la Guerra Fría hubiera reaparecido en el Paraguay de 2012. Y no fue el único concepto en revigorizarse: el término “legionario” –paraguayos que combatieron en el bando aliado frente al gobierno de Solano López durante la Guerra contra la Triple Alianza– fue recuperado en esas fechas como sinónimo de “traidor a la patria”. Como apunta Fuentes: “citar las decenas de referencias a Lugo y a la izquierda con el calificativo de legionario sería muy extenso, pero incluyen desde la sección de chismes políticos hasta editoriales y titulares de tapa; también incluyen estas referencias comparaciones del Mercosur y de la Unasur como la nueva ‘Triple Alianza’” (Fuentes Armadans, 2016: 182).

La retórica del “contrincante”, del “enemigo”, tanto interno como externo, resurgió a nivel mediático, y la Guerra contra la Triple Alianza (probablemente el acontecimiento histórico más trascendente en la historia paraguaya repicó en la política paraguaya, siendo la guerra –como manifiesta Brezzo– un eficaz mecanismo discursivo “para perpetuar la imagen del vecino a partir de la idea estereotipada de contrincante, contendiente” (López, 2018: 211). La imagen de la guerra fue utilizada entonces como un recurso argumentativo –fuertemente arraigado en la dictadura– por parte de los sectores políticos nacionalistas y tradicionalistas paraguayos del momento. Así, “durante el golpe a Lugo, se invocó esta representación social y se la utilizó para esgrimir que los países vecinos querían atacar la autonomía paraguaya” (López, 2018: 211). Con motivo de la sanción a Paraguay por estos acontecimientos, la historiadora González de Bosio señaló: “en ocasión de ser el Paraguay suspendido del grupo Mercosur, por el quiebre institucional de junio de 2012, surgió nuevamente el mote de ‘legionario’ para estigmatizar en forma casi espontánea a aquellos paraguayos que solicitaban sanciones internacionales contra su país” (Fuentes Armadans, 2016, 183).

El gobierno de Fernando Lugo consolidó las relaciones regionales y mostró una actitud internacional proactiva en defensa de los intereses paraguayos, continuando con el papel exterior más activo que había inaugurado Nicanor Duarte. En el período tam-

bién se introdujeron actores estatales hasta entonces ausentes en los procesos pasados, como el Poder Legislativo, “que empieza a jugar un rol preponderante en un tema de interés regional: el ingreso de Venezuela en el Mercosur” (Arce, 2011: 114). Se pretendió un “nuevo protagonismo en el continente americano, para recuperar incidencia internacional y dejar de ser el «tembiguái» (sirviente) de las políticas protoimperialistas de otros países, tanto vecinos como del hemisferio norte del planeta” (Soares, 2009: 60-61). Sin embargo, pese al discurso crítico y antiimperialista del entorno del presidente Lugo, Estados Unidos no significó, un actor de desestabilización política en Paraguay de 2008 a 2011, ya que tenía, según Palau, “mucho que perder si las cosas van mal en Paraguay” por sus intereses comerciales estratégicos debido a la presencia de importantes transnacionales de la alimentación y el agro en territorio paraguayo –Monsanto, Cargill, etc.–, y por los intereses geopolíticos puestos en el agua –Acuífero Guaraní– y el control subregional (Palau Viladesau, 2007: 72). Esto aseguraba una cierta confianza en que Estados Unidos apostaría por la estabilidad política en el país antes que por remover un avispero del que ya estaba sacando buen provecho.

Durante el período de gobierno de Lugo se hicieron evidentes algunos cambios en la estructura y la relación de poder político y económico relevantes a nivel mundial, como la emergencia de China (aunque esta tendencia ya se atisbaba en los años de gobierno de Duarte Frutos). Esto supuso para el Paraguay un replanteamiento de su relación con Taiwán que, de hecho, para Arce (2011: 116), es una de las continuidades más fuertes de la política exterior paraguaya. Durante el gobierno de Nicanor Duarte hubo presiones por parte de la República Popular China a Paraguay –sobre todo a través de sus socios del Mercosur– para perjudicar los intereses de Taiwán, pero no hubo cesión por la parte paraguaya, con una más que buena y bien asentada relación con Estados Unidos que les permitía mantener las distancias con China. Con Lugo en el poder, el gobierno paraguayo tanteó el acercamiento a Pekín, pero en este caso, fue el propio gobierno chino quien rechazó establecer relaciones diplomáticas para no violentar la tregua diplomática que por entonces mantenían con Taiwán (Arce, 2011: 116).

4. Retorno de las políticas neoliberales

El juicio político al presidente Lugo supuso para Paraguay no solo el regreso del Partido Colorado al poder un año después (en 2013), sino también la vuelta a una política económica de mercados rasgos neoliberales, que se evidenciaron incluso durante el corto período de mandato del que había sido vicepresidente de Lugo, Federico Franco, inmediatamente después de la destitución del Presidente.

Curiosamente, entre las primeras decisiones institucionales de Federico Franco estuvo la de liberalizar la entrada de semillas transgénicas de soja y otros cultivos al país. Esto fue posible gracias a unas controversiales medidas que flexibilizaron las exigencias en bioseguridad de la normativa regulatoria, después de que un decreto transfiriera las funciones y competencias de control de la Comisión Nacional de Bioseguridad al Ministerio de Agricultura y Ganadería, dirigido por el gobierno (Paraguay.com, 2012; Biodiversidadla.org, 2016). La medida favoreció principalmente a los grandes empresarios sojeros y a las multinacionales del agro con presencia en Paraguay.

Estos rasgos neoliberales se hicieron mucho más palpables y evidentes a partir de 2013 con el “Nuevo Rumbo” impulsado por Horacio Cartes (ANR), un empresario venido a político con múltiples negocios por todo el país y relacionado en numerosos medios y agencias con actividades ilícitas, entre las que se cuentan el contrabando, el narcotráfico, el lavado de dinero y la evasión fiscal (Resumen Latinoamericano, 2016; Abc Color, 2017; Urgente24, 2017; Última Hora, 2018b).

El rechazo inicial de Paraguay al acceso de Venezuela al Mercosur fue finalmente revocado una vez Paraguay retomó su posición en el grupo regional tras expirar el castigo impuesto por el organismo que consideró como ilegítima la destitución de Lugo y su reemplazo por Federico Franco. Los representantes de Paraguay en Mercosur acabaron aceptando la adhesión de Venezuela al Mercosur como “hecho consumado”, facilitando así el retorno de los par-

lamentarios paraguayos a la normalidad política dentro del bloque regional (Última Hora, 2013).

No debe sorprender que al frente de la cartera de exteriores fuera colocado Eladio Loizaga, quien fuera uno de los promotores en Paraguay durante la década de 1970 de la Liga Anticomunista Mundial –que había sido fundada en Taipéi–, organización que de hecho tuvo estrechos lazos con la Operación Cóndor, que contrajo y limitó las libertades en América Latina durante esa misma década (El Correo, 2013).

El “Nuevo Rumbo” fue considerado como “una estrategia para reestructurar la economía paraguaya e insertarla de manera protagónica en el sistema económico mundial globalizado, permitiendo a su vez la supervivencia de la burguesía nacional frente a la embestida del capital extranjero” (Lachi y Rojas, 2015: 77). Para estos autores, el mayor riesgo exógeno que atravesó el “Nuevo Rumbo” neoliberal de Paraguay para lograr sus objetivos económicos fue la crisis económica mundial y, particularmente, la reducción sustancial del crecimiento de Brasil a partir de 2014, debido a la dependencia de la economía paraguaya de la brasileña (Lachi y Rojas, 2015: 97-98).

En estos años, el problema y la transnacionalización del negocio de la soja se acentuó, con políticas económicas tendentes a la liberalización del sector, tributación muy baja y extensión de las facilidades para invertir en un negocio que, a todas luces, tiene consecuencias medioambientales y socioeconómicas muy negativas para un país con un importante sector de la población dependiente en buena medida de la tierra. Otro problema creciente es el extractivismo desmedido en el Chaco: los posibles recursos naturales subterráneos (gas, petróleo, minerales, etc.) unidos al cambio de uso del terreno (de bosque o pastizal a producción ganadera o sojera) están poniendo en peligro el ecosistema de la región y están, además, dando muchos beneficios a empresarios extranjeros y compañías transnacionales en detrimento de las arcas del Estado

paraguayo. Además, asociado a la necesidad de controlar los territorios de producción del interior del país en beneficio de la burguesía terrateniente, en esta etapa se ha intensificado el discurso de la securitización del país y se promulgó la Ley 5036 en 2013 –que modificó la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna–, para instituir en ese mismo año la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), que permite desplegar contingentes militares en las zonas de presencia de acción insurgente o guerrillera. De fondo se encuentra la amenaza de la guerrilla denominada Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que en cualquier caso parece estar sirviendo de excusa para controlar policialmente a los agricultores y ganaderos locales y evitar así su movilización social o política.

Por otro lado, en esta misma línea, ha resurgido también en los últimos años el debate sobre la Triple Frontera (Paraguay-Argentina-Brasil) y los problemas que acarrearán las actividades ilícitas y financieras que allí tienen lugar cada año. Se acusa al área trifronteriza de constituir un problema de seguridad, no solo nacional, sino regional e incluso global, al considerarse en muchos medios que las actividades ilícitas que allí tienen lugar están permitiendo la financiación de grupos terroristas (o considerados terroristas por Estados Unidos), por lo que esta cuestión continúa adquiriendo relevancia en la agenda paraguayo-estadounidense.

En esa agenda, sin embargo, se hace también cada vez más notoria la “molestia” de Estados Unidos por el acercamiento del presidente Mario Abdo a los gobiernos de algunos Estados de Oriente Medio, países que podrían tener intereses financieros o comerciales en la Triple Frontera y que la administración Trump considera “régimenes hostiles” a Estados Unidos (Chaya, 2018).

La Inversión Extranjera Directa (IED) en Paraguay ha aumentado levemente en los últimos años, fruto en gran medida de los incentivos fiscales, la desregularización y las dificultades que atraviesan los países vecinos. Esta inversión proviene principalmente de Estados Unidos, Brasil y España. La IED en Paraguay se mantiene, no obstante, en rangos similares a los de la media de los

ejercicios de 2013 y 2014, una vez superada la crisis de inversión motivada por el golpe parlamentario contra el presidente Lugo que generó un grave perjuicio internacional al país (La Nación, 2017; Última Hora, 2018c).

Sin embargo, el crecimiento de la deuda externa de Paraguay en los últimos cinco años ha sido elevado, duplicándose entre 2013 y 2018, situándose en torno a los seis mil millones de dólares, lo que representa alrededor de 20% del PIB paraguayo. Este fuerte endeudamiento, no obstante, puede tener algunos efectos beneficiosos si, como está previsto, muchos de ellos se emplean (adecuadamente) en el desarrollo de las infraestructuras nacionales. Pese a ello, los expertos apuntan que debe tenerse cuidado con el ritmo de endeudamiento (HispanTV, 2018; Última Hora, 2018a).

En 2018, después de un infructuoso intento de lograr habilitar la reelección en Paraguay para poder volver a postular a Horacio Cartes, este cedió el gobierno a Mario Abdo Benítez (también del partido Colorado), quien tiene un perfil internacional bajo y no parece tener intención de alterar sustantivamente los lineamientos exteriores ni las políticas de desregulación y facilidades para los capitales exteriores desplegadas por el gobierno anterior, dando la sensación de que la tónica general de su mandato será conservadurismo en lo social y neoliberalismo en lo económico (Tamayo Belda, 2018b).

5. Comentarios finales y debates actuales sobre la inserción internacional del Paraguay

Si se desea un abordaje metodológico general del sentido y la naturaleza de la política exterior como concepto, se recomienda la lectura de Gardini y Lambert (2011). Para un análisis pormenorizado de la política exterior paraguaya en el período democrático, y un análisis teórico crítico de sus características y condicionantes recientes, se invita al lector acudir al texto del autor de este mismo capítulo titulado *Paraguay, repensando la política exterior* (Tamayo Belda, 2018a, 141-162).

No obstante, en la comprensión de la política exterior paraguaya y de muchas de las características que definen o condicionan los fenómenos propios de relaciones internacionales en los que se ve involucrado el país, es esencial atender al papel jugado por Argentina y, sobre todo, por Brasil, tanto a nivel regional como en sus negociaciones bilaterales. Durante los últimos treinta años, la economía paraguaya se desarrolló alrededor de tres pilares: exportación de materias primas agrícolas, la venta de energía eléctrica a los países vecinos y el comercio de reexportación o de triangulación, modelo cuyo origen se remonta a la década de 1970, muy vinculados a la profundización de los lazos del régimen Stroynista con la Dictadura Militar en Brasil (Rojas de Cerqueira, 2015: 152). En opinión de Rojas, esta creciente apertura económica de Paraguay hacia Brasil en el período democrático “fue un proceso planeado por la dictadura de Stroessner, pero sus resultados no fueron orientados por una estrategia coherente de desarrollo económico” (Rojas de Cerqueira, 2015: 154). Así, buena parte de los condicionantes y las posibilidades de las relaciones exteriores paraguayas estuvieron, y aún hoy lo están, íntimamente vinculadas al carácter y el estado de las relaciones con Brasil.

Otro de los aspectos importantes es el hecho de que Paraguay sea un país mediterráneo (sin acceso al mar). Esta condición puede afectar negativamente y de forma significativa al nivel y al ritmo de desarrollo de un país, y el impacto particular de esta afectación sobre el coste del transporte y el comercio es muy evidente, lo que resulta un importante obstáculo para el crecimiento económico (Costantini, 2012: 186). Evidencias de estos inconvenientes siguen dándose a pesar de la presión conjunta que ejercen los países sin acceso al mar desde la creación, en 1967, del grupo de los Estados sin litoral en el marco de las Naciones Unidas, y también pese a que de las Conferencias Internacionales sobre Derecho al Mar salieran acuerdos que preconizaban concesiones que con el tiempo no se confirmaron, pues “en la práctica nada de esto se ha dado hasta hoy” (Cabello Sarubbi, 2015: 56). El establecimiento en 2001 de la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países en Desarrollo Sin Litoral (PDSL) podría coadyuvar al proceso de

solución de las falencias y los *hándicaps* de estos países que, como Paraguay, ven extremadamente condicionado su desarrollo y su crecimiento económico por la falta de acceso directo al mar. A pesar de que “se ha logrado hasta ahora el reconocimiento de las desventajas de ser PDSL y la necesidad de contar con medidas concretas y eficaces que neutralicen o reduzcan esas desventajas”, la realidad es que “no se han adoptado hasta ahora políticas públicas ni medidas concretas por parte de los países de tránsito para hacer frente a esta situación”, dado que las medidas de la ONU “carecen de aplicación coercitiva, y quedan libradas a la buena voluntad de los miembros”, con la consecuencia de que “es necesario trabajar más porque lo que se está haciendo ahora no es suficiente” (Gauto Vielman, 2013: 66-69). Parece que la mediterraneidad que afecta a Paraguay es un asunto aún lejos de ser resuelto y de ser superadas sus barreras, percibiéndose sus efectos nocivos tanto a nivel económico como en el análisis geopolítico, lo que lo convierte en una cuestión de interés prioritario en materia de relaciones internacionales.

Sin embargo, según Vera Durañona, los estudios en materia de “coste de la mediterraneidad” paraguaya realizados por la CEPAL en 2003 y por ALADI en 2016 son quizá los trabajos recientes más interesantes en este sentido (Vera Durañona, 2017: 151). Con base en estos informes, la diplomática considera que “la ausencia de litoral marítimo no es el condicionante económico exclusivo en el aumento de los costos de transporte”, dado que la lejanía a los puertos es un elemento también muy importante en el coste y esta afecta también a la actividad económica de provincias continentales a pesar de que hagan parte de países con litoral marítimo, como Tucumán en Argentina o Mato Grosso en Brasil (Vera Durañona, 2017: 152). Por el contrario, estos estudios resaltan la importancia de algunos nodos económicos de países sin litoral por su valor estratégico como “corazón terrestre” *-heartland-* de una región concreta, que en el caso sudamericano podría estar en Bolivia o Paraguay. Para Vera Durañona, habría que replantearse el factor exclusivamente negativo de la mediterraneidad y apostar por una perspectiva de política exterior en la que Paraguay aprovechara su carácter de *heartland* sudamericano (2017, 156).

En opinión de Simón, el Estado paraguayo tenía en 2013 un peso estratégico muy bajo en materia de *hard-power* (capacidad de los actores internacionales, como los Estados, de incidir por medios coercitivos o de presión militar, política o económica), y desaprovechaba sus verdaderas potencialidades internacionales, que se hallaban principalmente en lo referido a *soft-power* (capacidad de los actores internacionales de incidir por medios culturales o ideológicos). Apuntaba el autor que el desarrollo efectivo y real del Estado de Derecho permitiría a Paraguay situarse en una mejor posición en las negociaciones estratégicas exteriores en el futuro. Este desarrollo del Estado de Derecho y una atención a los aportes y demandas de la sociedad civil, posibilitarían no solo mantener actualizadas la capacidades proactiva y de respuesta paraguayas frente a las tendencias internacionales, sino también la actualización y previsión frente a nuevas tendencias exteriores en desarrollo (Simón, 2013: 135).

En 2011, Arce señalaba “la necesidad de una reformulación global de la política externa del Paraguay”, que la adecuase a las necesidades del país y que tuviera en cuenta sus características: “un país pequeño, mediterráneo, pero con gran potencial en el contexto mundial”, además de dotar al Ministerio de un cuerpo diplomático bien capacitado y articulado, que pudiera llevar a cabo los objetivos nacionales en el exterior (Arce, 2011: 124-125). El incremento del número de actores no tradicionales que actúan y condicionan hoy en día la arena internacional “no es un fenómeno que marchará para atrás y tampoco lo hará el proceso de democratización de la diplomacia” (Ybarra, 2018: 174). En opinión de Fabián Ybarra, si damos por cierta la frase de que los Estados no tienen amistades permanentes sino intereses permanentes, entonces “la diplomacia pública sirve al propósito de encontrar esas amistades dentro de las sociedades de esos Estados”. El concepto en boga es de “nueva diplomacia pública” –la cual persigue el posicionamiento de la imagen nacional a través de todos los medios de comunicación y divulgación de información disponibles con el fin de generar un efecto positivo en la opinión pública internacional– que Ybarra desarrolla ampliamente en su artículo, señala además, que para

países como Paraguay, “la diplomacia pública resulta de gran utilidad, considerando que el poder blando es la moneda de mayor valor” (Ybarra, 2018: 174).

Para Abente Brun, el interés nacional de Paraguay –más allá de la imparable integración económica vía Mercosur– pasaría en esta segunda década del siglo XXI por “intensificar y profundizar con la mayor celeridad sus relaciones con la Alianza del Pacífico y establecer una relación estratégica con Bolivia”, por la reciprocidad de las concesiones de ambos países en sus posibilidades de acceso al Atlántico y al Pacífico, respectivamente. Al mismo tiempo, para Abente, el país debería buscar otras oportunidades, dando por cierto que “para los países pequeños los países grandes cuanto más lejos estén, mejores amigos son”, apostando por una política exterior independiente de las negociaciones e intereses de Brasil o Argentina, instalando en la diplomacia de la república y en las relaciones internacionales paraguayas “un fuerte contenido aperturista y pragmático” (Abente Brun, 2013: 230-233).

En línea con la cuestión de los intereses nacionales, Maldonado Gómez señala que “para una efectiva defensa de los intereses nacionales, la diplomacia de la República debe actualizarse en el ritmo y a la medida de la evolución de la sociedad global, su proceso de transformación debe ser casi simultáneo, pues los intervalos de atraso en adecuarla a ese mundo representan un valioso tiempo muerto y costos de oportunidad muy altos” (Maldonado Gómez, 2014: 73).

Por su parte, el proceso de consolidación del Mercosur se encuentra en sus primeros estadios. En esta etapa es conveniente asumir que “para que el órgano de concertación parlamentario funcione de acuerdo a los principios de representatividad que lo guían, será necesario que todos los países cumplimenten con el sufragio directo dentro de los plazos estipulados”, y que esto se acompañe de “la información suficiente a los ciudadanos de los cinco Estados Parte respecto de las funciones de los parlamentarios dentro del organismo”. Además, “es necesario no solo que los Estados Miembros lleven adelante las elecciones directas, sino que las mismas sean

abordadas por parte de los ciudadanos con un ‘sentido de identidad transnacional latinoamericana’”, y no tanto en clave exclusivamente nacional (Hartel, 2016; 79). No obstante, hay que revisar el sentido real de la integración, pues podemos estar equivocados al considerar que el proceso integrador sea un fin en sí mismo, y no un mero instrumento para acceder al fin ulterior, que sería el del crecimiento económico nacional y la expansión de las oportunidades sociales y laborales para la población del país (Rachid y Ramírez, 2008).

En cuanto al funcionamiento del Servicio Diplomático y Consular, Coronel Correa planteó una serie de recomendaciones para mejorar el funcionamiento del cuerpo, que pasan por la obligatoriedad de presentación de planes de trabajo que reflejen las acciones a ser desarrolladas por los representantes diplomáticos, la elaboración de un organigrama para cada embajada, representación permanente y consulado, e ir ampliando y registrando el bagaje de experiencia y excelencia en la gestión en cada uno de los rangos, de manera que estas sean las credenciales que permitan ir avanzando en el escalafón de acuerdo a esas experiencias y esa excelencia en la capacitación (Coronel Correa, 2016, 126). No obstante, en opinión de Peralta, conviene poner atención en el funcionamiento y desarrollo de la carrera diplomática si no se quiere sobredimensionar extremadamente la institución en la próxima década. “Corresponde decidir a las autoridades de la Cancillería acerca de la viabilidad de mantener un Escalafón en las condiciones actuales y en su futura pero muy probable proyección” (Peralta, 2018: 87).

Los análisis de los especialistas señalan con especial atención algunas de las continuidades de la dictadura que pervivieron durante el período democrático. Entre estos se mencionan las importantes deficiencias en los cuadros burocráticos de la Cancillería nacional y la inexistencia de una estrategia clara para la política exterior, como aspectos a mejorar en lo que sigue dentro del aparato diplomático (Arce, 2011: 111). Una de las baterías de propuestas más recientes para el mejoramiento de la formulación e implementación de la política exterior paraguaya ha sido realizada por Abente Brun (2018: 176-179).

En términos económicos, la transición paraguaya –y en realidad las tres décadas de democracia con mayor o menor intensidad–, ha conducido a la construcción de un Paraguay caracterizado por la actividad agroexportadora, que acentúa la concentración de tierras y la desigualdad económica, y por consolidarse el país como un vendedor de energía hidroeléctrica a bajo precio a sus países limítrofes (López, 2018: 224).

En esta actividad agroexportadora, es de nuevo fundamental el análisis del papel jugado por Brasil en buena parte del territorio cultivable paraguayo, pues su interferencia es determinante al cumplir las fuerzas económicas brasileñas “un papel de intermediario (o subsidiario) en el proceso de desarrollo e internacionalización de la agricultura paraguaya, una vez que su actuación está restringida al grado de dominación de los segmentos de la cadena por las firmas transnacionales; actualmente –además–, empresariado, productores y capitales brasileños “controlan una gran parte de *commodities*, acumulando también grandes superficies de tierra”; para Costa Garay, la participación del Estado y actores brasileños en el agronegocio del Paraguay constituiría un “fenómeno complejo y heterogéneo de un desdoblamiento más amplio como es el de la expansión de la agricultura moderna (o capitalista) a nivel mundial” (Costa Garay, 2015: 145-146). Las transnacionales brasileñas concentraron su inversión en los sectores en los que “la economía brasileña ha demostrado una elevada competitividad internacional” (Rojas de Cerqueira, 2012: 13). Mención especial requiere el caso de la producción sojera y su influencia en la posición que adquiere Paraguay en el tablero productivo regional y global, además del efecto medioambiental en las áreas afectadas y en las consecuencias del modelo para el tejido socioproductivo. En este sentido, la publicación “*Con la soja al cuello*”, de Marielle Palau, es a la fecha uno de los trabajos más recientes y completos sobre la compleja realidad que implica el cultivo de soja en Paraguay y sus conexiones exteriores.

Asimismo, son esperanzadores algunos movimientos políticos en pro de la defensa del carácter público y de la gestión in-

ternacional de los recursos naturales de la región, como es el caso del denominado “Acuífero Guaraní” (una de las mayores reservas de agua dulce del planeta), y que Brasil trata de privatizar en su territorio. Esto pese a que dicha reserva hídrica constituye propiedad condómina de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, quedando protegida su titularidad pública y regional por el Tratado de la Cuenca del Plata (1969) y por el Tratado de Asunción (1991). Ricardo Canese, diputado del Parlasur, presentó en septiembre de 2018 un proyecto para proteger el acuífero y garantizar su gestión pública en todos los Estados miembros del Mercosur, de acuerdo a criterios de sostenibilidad medioambiental y de consenso regional de los países involucrados (Última Hora, 2018d).

Por el contrario, el acuerdo por la represa de Yacyretá entre el Presidente argentino Mauricio Macri y Horacio Cartes fue calificado por muchos políticos, expertos y periodistas como una “entrega de soberanía energética”, obligando además a Paraguay a asumir una importante deuda argentina de la represa por la modificación del acuerdo (Ñandutí Digital, 2018). La oposición paraguaya censuró en repetidas ocasiones dicho acuerdo considerando que se oponía a los intereses paraguayos, pero finalmente fue aprobado en el Senado con el apoyo de los parlamentarios afines al nuevo presidente Mario Abdo Benítez (EFE, 2018). El acuerdo, que revisaba los términos sellados en 1973 bajo el gobierno del general Stroessner, podría no poder ser revisado en los próximos treinta años, lo que hace aún más grave la pérdida de soberanía energética señalada.

Paraguay es un país con una enorme ventaja cualitativa frente a multitud de otros países: su producción de energía hidroeléctrica es muy superior a sus necesidades presentes y futuras, una ventaja que debe seguir explotándose mediante la venta del excedente a un precio justo y razonable que permita al país cubrir costos del Estado y favorecer el desarrollo real.

Uno de los temas de discusión más actuales sobre política exterior en las altas jerarquías políticas y diplomáticas paraguayas, es la cuestión del apoyo político internacional que el país ofrece a

Taiwán desde 1957. Urdinez analizó lo que denomina el “coste Taiwán” (la diferencia entre lo que Paraguay gana a través del apoyo técnico y económico de la isla, y lo que deja de ganar en inversiones y apoyo chino), concluyendo que “las estimaciones sugieren que China hubiese superado el beneficio taiwanés con creces por la vía de las inversiones y los préstamos” (Urdinez, 2018: 49), lo que ahonda más en la necesidad de tener este debate en Paraguay. No obstante, el abandono del apoyo a Taiwán puede ser interpretado históricamente en clave de abandono o traición al aliado anticomunista, difícil decisión en un país donde las ideas y las políticas socialistas o socialdemócratas han tenido escaso desarrollo salvo en cortos períodos, y en el que los discursos vinculados a la ideología socialista o comunista continúan siendo escuchados con prejuicio y rechazo, como en tiempos de la dictadura.

Para finalizar, es preciso señalar que una de las formas en que Paraguay puede sustraerse a los excesos y a las construcciones deformadas del pensamiento nacionalista, un posible camino que le permita avanzar en el conocimiento histórico sobre sí mismo –sin ensimismarse o aislarse–, pasa precisamente por hacer un amplio y multidisciplinar ejercicio teórico e investigativo que sitúe, contemple y analice al país en el sistema mundo actual y en los procesos históricos de integración global y regional, aprovechando enfoques metodológicos que ubiquen a Paraguay en el contexto internacional, en el marco de las relaciones internacionales contemporáneas y que lo asienten en el esquema de la historia y los procesos de la globalización.

Bibliografía

- Abc Color (2003). "Primera mujer que asume en RR.EE.", 19 de agosto de 2003, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/primera-mujer-que-asume-en-ree-715471.html> [Consultado: 12.09.2018].
- Abc Color (2017). "Cartes, crimen y contrabando", 21 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cartes-crimen-y-contrabando-1624403.html> [Consultado: 16.09.2018].
- Abente Brun, Diego (2013). "Algunas Reflexiones sobre el Interés Nacional", en *Revista Diplomática*, vol. 2, nro. 3, julio, pp. 227-234.
- Abente Brun, Diego (2014). "Después de la dictadura", en Telesca, Ignacio (Coord.) *Historia del Paraguay*, Asunción, Taurus, pp. 295-313.
- Abente Brun, Diego (2017). "La política exterior brasileña: transformación, continuidad y cambio", en Abente Brun, Diego, Masi, Fernando, y Gómez Florentín, Carlos, *Política Exterior Brasileña. Oportunidades y obstáculos para el Paraguay*, Asunción, Servilibro/Cadep.
- Abente Brun, Diego (2018). "El Contexto Regional y la Política Exterior Paraguaya. Recensión y Ensayo", en Abente Brun, Diego y Gómez Florentín, Carlos (Eds.), *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, Asunción, Conacyt.
- Arce, Lucas (2010). "Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosur", en *Civitas Revista de Ciências Sociais*, vol. 10, nro. 1, enero-abril, pp. 118-133.
- Arce, Lucas (2011). "En la búsqueda de una estrategia global: la Política Externa del Paraguay", en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismos y Desarrollo*, vol. 6, nro. 11, enero-junio, pp. 105-127.

- Benítez Fernández, Roberto Hugo (2015). *La Diplomacia paraguaya de la transición democrática. Las relaciones con los países limítrofes durante el gobierno del Presidente Andrés Rodríguez (1989-1993)*, Asunción, Ministerio de Relaciones Exteriores Academia Diplomática y Consular “Carlos Antonio López”.
- Biodiversidadla.org (2016). “Soja en Paraguay. Boletín 647 de la RALLT”, 6 de abril de 2016, disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Soja_en_Paraguay._Boletin_647_de_la_RALLT [Consultado: 25.02.2019].
- Bouvier, Virginia M. (2012). *El ocaso de un sistema. Encrucijada en Paraguay*, Asunción, Intercontinental.
- Cabello Sarubbi, Óscar (2015). “Los países sin litoral y el derecho al mar”, en *Revista Diplomática*, vol. 4, nro. 5, marzo, pp. 49-57.
- Chaya, George (2018). “La política exterior de Paraguay genera malestar diplomático en Estados Unidos”, en *infobae*, 25 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/10/25/la-politica-exterior-de-paraguay-genera-malestar-diplomatico-en-eeuu/> [Consultado: 01.12.2018].
- Costantini, Fernando B. (2012). *Política Exterior del Paraguay*, Asunción, Intercontinental.
- Coronel, Bernardo (2011). *Breve interpretación marxista de la historia paraguaya (1537-2011)*, Asunción, BASE-IS/Arandurã.
- Coronel Correa, Liz Haydee (2016). *El Servicio Diplomático y Consular del Paraguay. Historia y proyección* (Tesis de Maestría presentada en 2015 al Instituto de Altos Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Nacional), Asunción, MIX.
- Coronel Correa, Liz Haydee (2017). “Evolución del servicio diplomático y consular del Paraguay y su sistema jurídico”, en

Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão,
vol. 5, nro. 9, marzo, pp. 151-169.

Costa Garay, Sara María (2015). “La participación brasileña en el agronegocio en el Paraguay: un análisis crítico”, en Nova-polis, nro. 9, octubre, pp. 127-149.

EFE (2018). “El Senado paraguayo aprueba la modificación del tratado sobre la represa con Argentina”, 27 de junio de 2018, disponible en: <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/el-senado-paraguayo-aprueba-la-modificacion-del-tratado-sobre-represa-con-argentina/50000818-3663068> [Consultado: 15.09.2018].

El Correo (2013). “Promotor de la Liga Anticomunista Mundial manejará las relaciones internacionales en Paraguay”, 13 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.elcorreo.eu.org/Promotor-de-la-Liga-Anticomunista-Mundial-manejara-las-relaciones-internacionales-en-Paraguay?lang=fr> [Consultado: 15.09.2018].

Espinosa Martínez, Eugenio (2002). “El Mercosur y la actual crisis internacional: escenarios de futuro”, en Aportes, vol. 7, nro. 19, enero-abril, pp. 91-106.

Fernández Estigarribia, José Félix (1991). “Perspectivas de cambio de la política exterior paraguaya”, en Estudios Internacionales, vol. 24, nro. 93, enero-marzo, pp. 42-52.

Fuentes Armadans, Claudio José (2016). *La maldición del legionario*, Asunción, Editorial Tiempo de Historia.

Gardini, Gian Luca y Lambert, Peter (2011). *Latin American Foreign Policies: between Ideology and Pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Gauto Vielman, Rigoberto (2013). “Los Países en Desarrollo Sin

Litoral”, en *Revista Diplomática*, vol. 2, nro. 3, julio, pp. 59-69.

Hartel, María Lina (2016). “Los avances en la consolidación del Parlamento del Mercosur y de las elecciones directas en los Estados miembros”, en *Revista Diplomática*, vol. 5, nro. 6, marzo, pp. 71-80.

HispanTV (2018). “Paraguay duplica su deuda externa en cinco años”, 23 de enero de 2018, disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/paraguay/366423/deuda-externa-pib-cartes-malversacion> [Consultado: 16.09.2018].

La Nación (2017). “Inversión extranjera en el Paraguay supera los US\$ 320 millones”, 10 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.lanacion.com.py/negocios/2017/11/10/inversion-extranjera-en-el-paraguay-supera-los-us-320-millones/> [Consultado: 16.09.2018].

Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel (2015). “Interpretando el «Nuevo Rumbo». Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo económico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes”, en *Novapolis*, nro. 9, octubre, pp. 77-107.

Laterza de los Ríos, Estefanía (2018). “Carrera diplomática y consular del Paraguay. Creación y fortalecimiento. Reflexiones desde la institucionalidad”, en *Revista Diplomática*, vol. 7, nro. 8, febrero, pp. 67-79.

Lezcano, Carlos María (1993). “Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay”, en Cruz Johnson, Va Rigoberto y Varas Fernández, Augusto (Eds.), *Percepciones de amenaza y políticas de Defensa en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO/CEEA, pp. 249-267.

- López, Magdalena (2018). *Transición y democracia en Paraguay (1989-2017): el cambio no es una cuestión electoral*, Buenos Aires, Sb Editorial.
- Makaran, Gaya (2016). "Paraguay: ¿Isla rodeada de tierra? Una historia de la (no) integración nuestroamericana", en *Estudios Paraguayos*, vol. 34, nro. 2, diciembre, pp. 7-39.
- Maldonado Gómez, Gerardo Miguel Ángel (2014). "Una aproximación a la defensa del Estado: la diplomacia y el Paraguay, hoy", en *Revista Diplomática*, vol. 3, nro. 4, junio, pp. 65-74.
- Masi, Fernando (2008). "Inserción económica de Paraguay en el mundo. Notas para el debate electoral 2008", en Dionisio Borda (Comp.), *Memorándum para el Gobierno 2008-2013*, Asunción, CADEP.
- Mendonca, Daniel (2009). *Tortura, represión y constitución*, Asunción, Intercontinental.
- Mora, Frank O. y Cooney, Jerry (2009). *El Paraguay y Estados Unidos*, Asunción, Intercontinental.
- Moreno Ruffinelli, José Antonio (2003). "La política exterior del Paraguay", en *Revista Mexicana de política exterior*, nro. 69, marzo-junio, pp. 169-181.
- Moreno Ruffinelli, José Antonio (2012). "Paraguay y su Política Exterior", en *Revista Diplomática*, vol. 1, nro. 2, diciembre, pp. 15-25.
- Nickson, Andrew (2005). "Reformando el Estado en Paraguay", en Abente Brun, Diego y Masi, Fernando (Eds.), *Estado, economía y sociedad. Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*, Asunción, CADEP, pp. 41-72.
- Nickson, Andrew (2014a). *La Guerra Fría y el Paraguay*, Asunción, El Lector.

- Nickson, Andrew (2014b). "El régimen de Stroessner (1954-1989)", en Telesca, Ignacio (Coord.). *Historia del Paraguay*, Asunción, Taurus, pp. 265-294.
- Ñandutí (2018). "Yacyretá: el acuerdo firmado es una entrega de la soberanía eléctrica, señalan", 3 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.nanduti.com.py/2018/08/03/yacyreta-acuerdo-firmado-una-entrega-la-soberania-electrica-señalan/> [Consultado: 15.09.2018].
- OEA - Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (1997). *Foro Democrático. La Crisis Institucional de 1996 en Paraguay*, Washington D.C., JNA Design, disponible en: http://www.oas.org/sap/publications/1996/py_crisis/paraguay_crisis_spa.pdf [Consultado: 17.06.2018].
- Palau Viladesau, Tomás (2007). "Las buenas intenciones no bastan. ¿Es el proyecto Lugo sólo un nuevo intento?", en *Novapolis*, nro. 2, agosto, pp. 63-74.
- Palau, Marielle (Coord.) (2017). *Con la soja al cuello 2017*, Asunción, BASE-IS.
- Paraguay.com (2012). "Aprobado el uso de 4 tipos de semillas transgénicas de maíz", 25 de octubre de 2012, disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/aprobado-el-uso-de-4-tipos-de-semillas-transgenicas-de-maiz-87950> [Consultado: 26.02.2019].
- Peralta Rodas, Julio César (2018). "15 años del Escalafón Diplomático y Consular: análisis de su conformación actual y proyección a futuro", en *Revista Diplomática*, vol. 4, nro. 5, marzo, pp. 79-87.
- Rachid, Leila y Ramírez, Rubén (2008). *Política Exterior de la República del Paraguay. Herramienta para el desarrollo en un mundo globalizado. Memoria de gestión 2003-2008*, Asunción, Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Resumen Latinoamericano (2016). “Paraguay. 18 casos que revelan el profundo vínculo entre el narcotráfico y la política”, 28 de junio de 2016, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/06/28/paraguay-18-casos-que-revelan-el-profundo-vinculo-entre-el-narcotrafico-y-la-politica/> [Consultado: 16.09.2018].
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo y Arce, Lucas (2009). “La re-negociación de Itaipú: una nueva oportunidad para el Paraguay”, en Meridiano 47, nro. 110, septiembre, pp. 19-21.
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo (2012). “La inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas”, en Observatorio de Economía Internacional (OBEI) - Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), noviembre, disponible en: https://www.academia.edu/3472539/La_Inversi%C3%B3n_Brasile%C3%B1a_Directa_en_Paraguay_Caracter%C3%ADsticas_Motivaciones_y_Perspectivas?auto=download [Consultado: 12.09.2018].
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo (2015). “Integración productiva; Paraguay - Brasil; Nuevos Pasos en el Relacionamiento Bilateral”, en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomás (Orgs.), *Fronteiras e relações internacionais*, Curitiba, Editora Íthala, pp. 151-174.
- Scavone Yegros, Ricardo (2012). “Memoria Diplomática: Entrevista a Alberto Nogués”, en *Revista Diplomática*, vol. 1, nro. 2, diciembre, pp. 167-175.
- Simón, José Luis (2013). *Los condicionamientos históricos y oportunidades iniciales de la actividad internacional del Paraguay (1811-2011). Reflexiones desde una mirada interméstica*, Asunción, Intercontinental.
- Soares, Camilo (2009). “El gatopardismo de la oligarquía paraguaya”, en *Novapolis*, nro. 4, abril-octubre, pp. 51-64.

Tamayo Belda, Eduardo (2018a). "Paraguay, repensando la política exterior", en *Novapolis*, nro. 13, junio 2018, pp. 141-162.

Tamayo Belda, Eduardo (2018b). "Paraguay, en la senda conservadora tras unos resultados calientes", en *poderpopular.info*, 16 de mayo de 2018, disponible en: <https://poderpopular.info/2018/05/16/paraguay-en-la-senda-conservadora-tras-unos-resultados-calientes/> [Consultado: 01.12.2018].

Uharte Pozas, Luis Miguel (2012). "El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias", en *América Latina Hoy*, nro. 60, abril, pp. 17-42.

Última Hora (2013). "Resumen político del 2013", 31 de diciembre de 2013, disponible en: <https://www.ultimahora.com/resumen-politico-del-2013-n754769.html> [Consultado: 03.12.2018].

Última Hora (2018a). "Informe confirma que deuda externa se duplicó en el Gobierno de Cartes", 20 de enero de 2018, disponible en: <https://www.ultimahora.com/informe-confirma-que-deuda-externa-se-duplico-el-gobierno-cartes-n1129690.html> [Consultado: 16.09.2018].

Última Hora (2018b). "Informe internacional cita a Horacio Cartes como el centro del contrabando", 18 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.ultimahora.com/informe-internacional-cita-horacio-cartes-como-el-centro-del-contrabando-n1148244.html> [Consultado: 16.09.2018].

Última Hora (2018c). "Paraguay está penúltimo en captar inversión extranjera en Sudamérica", 6 de julio de 2018, disponible en: <https://www.ultimahora.com/paraguay-esta-penultimo-captar-inversion-extranjera-sudamerica-n1303871.html> [Consultado: 16.09.2018].

Última Hora (2018d). "Canese presenta un proyecto para proteger al Acuífero Guaraní", 3 de septiembre de 2018, disponible en:

<https://www.ultimahora.com/canese-presenta-un-proyecto-protoger-al-acuifero-guarani-n2705278.html> [Consultado: 10.09.2018].

Urdinez, Francisco (2018). "¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?", en Abente Brun, Diego y Gómez Florentín, Carlos (Eds.), *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, Asunción, Conacyt.

Urgente24 (2017). "Paraguay, paraíso narco y Cartés quiere frenar expediente de la DEA", 24 de abril de 2017, disponible en: <https://www.urgente24.com/264184-paraguay-paraiso-narco-y-cartes-quiere-frenar-expediente-de-la-dea> [Consultado: 16.09.2018].

Vera Durañona, Ruth (2017). "Paraguay, el heartland sudamericano. ¿Es la mediterraneidad un determinante negativo?", en *Revista Diplomática*, vol. 6, nro. 7, agosto, pp. 145- 157.

Ybarra Fernández, Fabián R. (2018). "Nueva diplomacia pública: una revisión conceptual", en *Revista Diplomática*, vol. 7, nro. 8, febrero, pp. 161-178.

La administración pública paraguaya en 30 años de democracia

Camilo Filártiga Callizo

Resumen

El artículo presenta una revisión histórica del desarrollo de la administración pública paraguaya entre los años 1989 y 2019. No se podría realizar este análisis, sin hacer mención expresa al legado autoritario stronista para la administración pública paraguaya que, en muchos casos, sigue vigente hasta nuestros días.

Partiendo del modelo de Estado y administración pública previstos en la Constitución democrática de 1992, el presente artículo analizará la evolución de los mismos en el transcurso de las tres décadas de democracia ininterrumpida. Dicho análisis será desarrollado en cuatro etapas principales, haciendo énfasis en los obstáculos para acelerar el proceso de modernización y los principales desafíos para consolidar definitivamente el modelo de la nueva gestión pública.

I. Introducción

Los postulados constitucionales de 1992 y la refundación del Estado democrático¹ obligaron a una serie de transformaciones normativas e institucionales en las primeras dos décadas del proceso

1. “La transición paraguaya no suponía, como en otros países del área, el restablecimiento de un modelo democrático, temporariamente clausurado por poderes fácticos, sino el de la instauración de la democracia como sistema político”. Victor J. Flecha, Carlos Martini. Libro “A treinta años del golpe” p. 322.

democrático, que apuntaron a la democratización del Estado y a la consolidación de una administración pública más transparente y profesionalizada.

Al cumplirse tres décadas de democracia ininterrumpida, si bien se mantienen rasgos característicos de una administración pública clientelista, condicionada a ingentes presiones políticas del partido de gobierno, existen ciertos indicios de un avance gradual hacia estándares de mayor transparencia y acceso a información pública para el ciudadano².

Este proceso es impulsado a partir de la promulgación de importantes leyes que fortalecen las políticas de transparencia y combate a la corrupción. En este sentido, leyes como la No. 5282/2014 de Acceso a Información pública, la No. 5189/14 de transparencia de salarios en la función pública, así como la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas exigidas a los funcionarios públicos, son requisitos indispensables para la consolidación de una cultura de transparencia.

Paralelo a este proceso se evidencia una leve mejoría relacionada con la implementación de políticas y la promulgación de disposiciones normativas, tendientes a instalar criterios de profesionalización y meritocracia en el servicio civil del Estado paraguayo³.

Sin embargo, tomando como parámetros los criterios establecidos para medir la nueva gestión pública iberoamericana para el siglo XXI: democratización de la gestión pública, profesionalización de la función pública, nuevas tecnologías de gestión, gestión por resultados orientados al desarrollo y mecanismos de gobernanza, se reconoce el retraso del Estado paraguayo en cada uno de

2. Estrategia de Alianza País 2019-2023, Banco Mundial p.12 <http://documents.worldbank.org/curated/en/891841547849263157/Paraguay-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-FY19-FY23>

3. Estrategia de Alianza País 2019-2023, Banco Mundial p.12 <http://documents.worldbank.org/curated/en/891841547849263157/Paraguay-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-FY19-FY23>

dichos parámetros, y el largo camino por delante para orientar la administración pública hacia dichos objetivos.

II. Algunos apuntes sobre la gestión pública en América Latina y el caso paraguayo.

Existe abundante literatura, principalmente desde la Ciencia Política y la Administración Pública, respecto a los procesos de reformas de las administraciones públicas en América Latina.

Académicos de la talla del argentino Oscar Oslazk (2013)⁴, el mexicano Luis Aguilar (2007)⁵, y los catalanes Carles Ramio (2003)⁶ y Joan Prats (1998)⁷, entre otros han aportado estudios sobre la temática que han servido de guías para la implementación de reformas en las diversas administraciones públicas latinoamericanas.

Por otra parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha sido, y sigue siendo, el principal espacio de debate y reflexión en torno a la Administración pública latinoamericana.

-
4. Oslazk, Oscar. De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, No. 160, 1999: Venezuela. Oslazk, Oscar. La Gestión Pública post NGP en América Latina: Balances y desafíos pendientes. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Mayo 2013, Santiago, Chile.
 5. Aguilar, Luis F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, 2007, pp. 5-32, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
 6. Ramio, Carles; Salvador, Miquel. Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. *Revista Vasca de Administración Pública*; Número: 65-I, 2003.
 7. Prats i Catala, Joan. Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11 (Jun. 1998). Caracas, Venezuela.

Entre los documentos publicados, uno de los que guían los procesos de transformación de las burocracias latinoamericanas es el documento *“Gestión Pública Iberoamericana para el s. XXI”*⁸. El citado documento refiere a siete legados negativos que marcan la historia de la administración pública latinoamericana: 1) el patrimonialismo, 2) el formalismo burocrático, 3) el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, 4) la fragilidad de la gestión pública en el área social, 5) la excesiva centralización, 6) la imitación de fórmulas extranjeras y 7) el déficit democrático.

El documento expone además la fragilidad de la esfera pública, como rasgo común en América Latina. Menciona que por siglos las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto sobre nuestros países, siendo la opacidad y no la transparencia la característica común a todos ellos.

Si bien en la década de 1990 se implementaron procesos de reforma de Estado en varios países de la región, como son los casos de Argentina, Uruguay, Perú, Chile o Brasil⁹, en el caso paraguayo, estas reformas no han podido ser implementadas, pese a los varios intentos en los gobiernos de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y Luis A. González Macchi (1999-2002), principalmente.

Las reformas de la administración pública en América Latina han sido muy diversas en su profundidad y eficacia. Tres dimensiones clave de la reforma han sido: el tamaño de la burocracia, la introducción de criterios de mérito para la selección de funcionarios y la flexibilización de la gestión de los recursos humanos (Lora, 2007:20).

8. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

9. Lora, Eduardo (editor). 2007. “El Estado de la Reforma del Estado en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.

En este sentido, resulta paradójico el hecho de que en una década en la cual en toda la región se hablaba de “achicamiento del Estado” implementándose políticas aceleradas de reformas, privatizaciones y de modernización pública, en Paraguay, el aparato estatal seguía en progresivo aumento, sin implementarse políticas de Estado que permitieran contar con una administración pública profesionalizada.

Algunas de las razones expuestas en estudios sobre la administración pública paraguaya en democracia tienen que ver con el proceso tardío de democratización. Esto obligó a los distintos gobiernos pos dictatoriales a trabajar en la cobertura mínima de derechos sociales y humanos elementales, principalmente en salud y educación, desprovistos de atención por el Estado en los largos años de dictadura stronista.

Sumado a este hecho, la caída de la dictadura generó expectativas desmedidas en amplios sectores de la ciudadanía, sobre todo, en aquellos más desventajados y desprotegidos, que aprovecharon el contexto de libertades plenas para formular demandas a los gobiernos democráticos por ampliar su acceso a servicios públicos, derechos sociales y empleo público (Lacchi: 2010).

A fin de satisfacer estas demandas sociales, los partidos tradicionales, principales administradores del Estado en los niveles centrales, regionales y locales, gestionaron el ingreso indiscriminado al empleo público como prácticas clientelares, asegurando de esta forma el voto de amplios sectores sociales excluidos.

Este fenómeno tuvo como consecuencia lógica el aumento de los funcionarios públicos como maestros, doctores, enfermeras, técnicos, en muchos casos producto del clientelismo político generado desde las dirigencias partidarias que controlaban la administración (Lacchi: 2010).

III. La herencia autoritaria y los avances en democracia

La evolución que ha tenido la administración pública paraguaya en democracia, debe ser analizada tomando como referencia al régimen opresor. El stronismo aplastó a la sociedad y convirtió al Estado en una agencia privada al servicio del dictador y su anillo más cercano de colaboradores. Al caer la dictadura, el país se encontró con una administración pública totalmente plagada de clientelismo y corrupción (Lacchi, 2010: 2).

El “patronazgo monopólico” (Sánchez: 2014) que caracterizó al régimen Stronista tuvo mayor apertura una vez derrocado el stronismo, pero mantuvo sus características clientelares y prebendarias con la sucesión de gobiernos en democracia.

En los últimos diez años se ha dado un avance importante y notorio en materia de promoción de procesos de profesionalización del servicio civil y fortalecimiento del marco normativo e institucional que hicieran posible una administración pública más profesionalizada, meritocrática y transparente. Sin embargo, como es de suponer, la cultura política no avanzó con la misma celeridad que las reformas normativas implementadas, por lo cual, los cambios anhelados en la administración pública no pudieron aún consolidarse.

La promulgación de la Ley No.1626/00 de la Función Pública, con la consecuente creación de la Secretaria de la Función Pública, así como posteriores disposiciones normativas promulgadas, tendientes a profesionalizar la función pública y establecer concursos de méritos para el ingreso, sumadas al fortalecimiento del marco legal en materia de transparencia y combate a la corrupción, posicionan a la administración pública paraguaya en un escenario ligeramente distinto del que se encontraba treinta años atrás.

IV. La administración pública paraguaya en la Constitución de 1992

La Constitución Nacional de 1992 define al Estado paraguayo como Estado Social de Derecho, unitario, indivisible y descentralizado. El énfasis puesto en el aspecto social puede verse reflejado en los capítulos concernientes a la igualdad, los derechos de familia, los pueblos indígenas, la salud, la educación y la cultura, el trabajo y la reforma agraria.

Por otra parte, el énfasis puesto en la descentralización, como rasgo principal de la administración del Estado, no ha podido efectivizarse en la práctica, manteniendo actualmente el Estado paraguayo altos niveles de centralización, de concentración de funciones en la capital del país y en algunas de las principales cabeceras departamentales. La ausencia de Estado caracteriza a amplias porciones del territorio paraguayo.

Una nueva composición del poder estatal en base a los municipios y las gobernaciones surgió como articulación de nexo entre los centros de decisiones regionales y las poblaciones tradicionalmente negadas por la administración centralizada. La Constitución de 1992 garantizó la descentralización por medio de la transferencia compulsiva de recursos hacia los municipios más pobres de la república. Los royalties de Itaipú y Yacyretá serían los ejes de estas transferencias, especialmente para el campo de las obras de infraestructura (Nickson y Lampert, 2002: 171).

De todas maneras, las confusiones entre los distintos órdenes administrativos hicieron naufragar los esfuerzos de una efectiva descentralización, en la renovación de cacicazgos regionales y en la invención de nuevas formas de corrupción (Nickson y Lampert, 2002: 171).

Las disposiciones sobre la Función Pública están insertas en la Sección II del Capítulo Del Derecho al Trabajo, perteneciente al Título II De los Derechos, Deberes y de las Garantías.

La Carta Magna equipara los derechos laborales de funcionarios y empleados públicos con los trabajadores del sector privado. Se reconoce a los servidores públicos, entre otros derechos: la no discriminación laboral, la protección de la maternidad, la limitación de la jornada de trabajo, los descansos y vacaciones anuales remunerados, la retribución por el trabajo prestado-salario vital mínimo y móvil- aguinaldo anual, bonificaciones e igualdad salarial. Son reconocidos igualmente el derecho a la seguridad social, la jubilación, el derecho a la sindicalización a concertar convenios colectivos de trabajo.

La Constitución dispone, asimismo, el derecho de todos los paraguayos a ocupar funciones y empleos públicos. Deja a cargo de leyes posteriores, la reglamentación de las distintas carreras en las cuales puedan prestarse servicio.

La obligatoriedad de la declaración jurada de bienes y rentas, dentro de los quince días de haber tomado posesión del cargo, y en igual término, al cesar sus funciones, así como la prohibición de la doble remuneración son otras disposiciones de singular importancia que tienen rango constitucional desde hace tres décadas. Sin embargo, se ha comprobado que no tienen una vigencia plena.

Respecto a las responsabilidades del funcionario y empleado público, se establecen responsabilidades personales para aquellos funcionarios que cometiesen trasgresiones, faltas o delitos en el

desempeño de sus funciones agregando a renglón seguido, la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar, algo pocas veces realizado, terminando el Estado desangrado en causas judiciales producto de actos negligentes o delitos cometidos por los funcionarios.

Como se puede notar, la Constitución enfatiza en los derechos de acceso a la función pública y en las responsabilidades de toda persona que se desempeña como funcionario público. Sin embargo, nada dice respecto a cuáles deberían ser los principios que rijan la misma. No se expone de manera explícita qué tipo de administración pública se prevé para un Estado con las características descriptas en el primer artículo constitucional.

A modo de ejemplo contrapuesto, la Constitución Boliviana en su Art. 232 establece: *“La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados”*.

Similar redacción plantea la Constitución ecuatoriana en su Art. 227 disponiendo los principios de *“eficacia, eficiencia, jerarquía, calidad, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”* que rigen la Administración Pública de dicho país.

De esta manera, los principios de la Administración Pública, tanto en la Constitución boliviana como en la ecuatoriana, tienen rango constitucional, algo que sería recomendable incorporar a la Constitución paraguaya en una próxima reforma de la misma.

Finalmente, las administraciones públicas del Siglo XXI deben garantizar las condiciones para el desarrollo de un Estado democrático y social de derecho que logre materializar la vigencia de una democracia que garantice íntegramente derechos ciudadanos.

V. Etapas de desarrollo de la administración pública en 30 años de democracia

El régimen impuesto por Stroessner había llegado a un límite, y el golpe militar de 1989 tenía como objetivos internos un conjunto de reformas limitadas para superar las contradicciones políticas y modificar el papel del Estado en la vida económica (Fretes Carreras, 2003).

La Constitución de 1992 desde este punto, constituye un quiebre con el modelo heredado de la dictadura stronista y en cuanto a los roles previstos para el nuevo Estado democrático.

La negación de derechos fundamentales y la exclusión de grandes sectores de la sociedad paraguaya, sumadas a las demandas crecientes de una sociedad bajo reglas de juego democráticas, generaron las condiciones oportunas para un nuevo pacto social. Ese pacto posicionaba claramente al Estado como el agente protagónico de cambio en el Paraguay, con un activo rol en la promoción y garantía de derechos.

El mensaje era claro, el Estado autoritario que con el stronismo era instrumento de opresión de derechos y libertades, en democracia debía ser el responsable de garantizar la libertad y los derechos fundamentales.

A partir del año 1992, con la Constitución promulgada, pueden distinguirse cuatro momentos en la evolución y desarrollo del Estado Paraguayo -post stronista- que permiten contrastar los avances y retrocesos ocurridos en el proceso de reorganización del Estado y de consolidación de una nueva administración pública.

Esta categorización no implica en modo alguno desconocer los evidentes problemas y las serias falencias que el Estado paraguayo acarrea desde la dictadura, sino simplemente presentar el derrotero que siguió el Estado (y quienes lo administraron) en

estos años de transición y democracia, y brindar con esto un panorama general que permita identificar los pendientes y relevar los avances.

Una primera etapa fue la refundación del Estado democrático, inmediatamente posterior a la promulgación de la Carta Magna, en la cual se aprueban leyes de fundamental importancia para el funcionamiento de nuevas instituciones previstas en la Constitución de 1992, así como para adecuar los lineamientos de las grandes políticas de Estado (Educación, Salud, Trabajo) a los postulados constitucionales recientemente promulgados.

Esta primera etapa fue dedicada a un intenso trabajo de elaboración y promulgación de leyes, a fin de adecuar la administración pública a las disposiciones contenidas en la nueva constitución.

En esta etapa se aprueban, entre otras: la nueva ley electoral del año 1996, la Ley General de Educación del año 1998, la ley que establece el Sistema Nacional de Salud del año 1996, así como las leyes No. 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia, la No. 296/94 que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura o la ley 1084 del año 1997 que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados (modificada luego por ley No. 3759 del año 2014) la ley general de Bancos, financieras y otras entidades de crédito No. 861 del año 1996 que rige el sistema financiero, y que en el año 2016 ha sido modificada.

Otras importantes leyes promulgadas en dicho periodo fueron la ley 1626/2000 de la Función Pública y la ley 1535 de administración financiera del Estado del año 1999.

Si bien el listado de leyes promulgadas en dicho periodo no se agota en esta breve reseña, lo expuesto sirve para evidenciar el trabajo de reorganización del Estado, realizado en aquellos años por los actores políticos del momento.

Tabla I: Leyes aprobadas periodo 1990-2000

Ley No.	Año	Objeto
206	1994	Que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura
205	1995	Que organiza la Corte Suprema de Justicia
834	1996	Que establece el Código Electoral Paraguayo
1032	1996	Que crea el Sistema Nacional de Salud
861	1996	General de Bancos, financieras y otras entidades (posteriormente modificado en el año 2016)
1084	1997	Regula el procedimiento para enjuiciamiento y remoción de magistrados (modificado por Ley No. 3759/2014)
1160	1997	Código Penal Paraguayo
1264	1998	General de Educación
1535	1999	De administración financiera del Estado
1626	2000	De la Función Pública

Fuente: Elaboración propia.

Paralela a la producción legislativa descripta, que permitiría poner en marcha el aparato estatal en democracia, dicho periodo fue especialmente complejo en cuanto a la gobernabilidad. Estuvo marcado por sendas crisis políticas que pusieron en riesgo la democracia paraguaya, todavía incipiente en aquellos años.

Dichas crisis se resumen en los siguientes hechos: la sublevación e intento de golpe de estado por parte del General Lino Oviedo en el año 1996, el asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña del año 1999, que desencadenó la renuncia del Presidente Cubas y las movilizaciones ciudadanas conocidas como el “Marzo Paraguayo”, en las cuales siete jóvenes perdieron la vida¹⁰.

10. <http://www.ultimahora.com/quienes-fueron-los-martires-del-marzo-paraguayo-n1072480.html>

Luis Ángel González Macchi, político colorado, en aquel momento Presidente de la Cámara de Senadores, siguiendo la cláusula de renuncia y acefalía prevista en la Constitución, asumió la Presidencia de la República, anunciando la conformación de un gobierno de unidad nacional con la participación de todos los partidos políticos.

Pocas veces en la historia paraguaya se dio la ocasión tan propicia para un gobierno de unidad nacional que pusiera un proyecto país por encima de hegemonías partidarias, ambiciones personales y consideraciones crematísticas. Esta magnífica oportunidad, sin embargo, fue dilapidada (Abente, 2010: 305).

El desempeño gubernamental deficiente en todos los órdenes, acompañado por una notable expansión de la corrupción en el Estado y de escándalos que involucraban al Presidente de la República, revirtieron la popularidad inicial y creció la deslegitimación del gobierno en amplios sectores de la ciudadanía (Yore, 2014: 279).

Una segunda etapa se inició con el Gobierno de Duarte Frutos, a partir del año 2003. De esta etapa podría resaltarse el fortalecimiento del sistema tributario, mediante la promulgación de la Ley de Adecuación Fiscal y la implementación de programas sociales vigentes hasta hoy, como el caso del Programa Tekoporã¹¹. Estas medidas en conjunto han iniciado un proceso lento, pero sostenido, de reducción de la pobreza a nivel nacional a partir del año 2003.

Se estima que actualmente la pobreza total ronda el 26,40% habiendo bajado considerablemente de las cifras de 2006, que alcanzaban al 46% de pobreza a nivel nacional¹².

11. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/los-primeros-dos-anos-del-gobierno-de-nicanor-duarte-frutos-en-el-contexto-de-la-transicion-a-la-democracia-906956.html>

12. Para mayor detalle puede consultarse la Encuesta Permanente de Hogares del 2017 <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza/Boletin%20de%20pobreza%202017.pdf>

Esta etapa, tampoco estuvo exenta de conflictos en el plano político y de la gobernabilidad. Queda marcada por el perfil autoritario y en caudillista del presidente Duarte Frutos y sus permanentes intentos por forzar lo dispuesto en la Constitución Nacional.

Primero, intentando su reelección, y luego, al no conseguirlo, presentándose como candidato a senador activo, siendo presidente en ejercicio, e intentando jurar como senador activo una vez terminado su mandato. Esto finalmente no sucedió, ante la negativa del Congreso Nacional de tomarle el juramento, por considerarlo senador vitalicio, en línea con lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución Nacional¹³.

Una tercera etapa se inició a partir del año 2008, año en que se generó un hito importante para la democracia paraguaya, con la alternancia en el poder, luego de años de hegemonía colorada, mediante la victoria de la alianza de partidos y movimientos opositores encabezada por Fernando Lugo que logró derrotar al Partido Colorado en las elecciones generales.

Aquí se inició una etapa en la cual se encaminaron acciones hacia un Estado con mayor presencia social, más favorable a la participación ciudadana. Se enfatizó en políticas de profesionalización de la función pública, el acceso a servicios públicos de salud, así como se han dado intentos por iniciar procesos de modernización del Estado, varados en su momento, en el Congreso Nacional.

Esta etapa tuvo una continuidad con la anterior en relación al creciente protagonismo que fue tomando la política pública como tema de agenda política, en cuanto a políticas energéticas, de salud, de educación o las ya mencionadas de profesionalización de la función pública y fortalecimiento del servicio civil basado en el mérito, la inclusión y la transparencia.

13. Artículo 189 - DE LAS SENADURIAS VITALICIAS.

Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto.

Este proceso iniciado en 2008 tuvo un final abrupto en 2012, unos meses antes de la finalización del mandato del Presidente Lugo, mediante el juicio político llevado adelante en el Congreso Nacional. Este fue impulsado de manera apresurada, principalmente por referentes del Partido Colorado y secundado por importantes actores del Partido Liberal Radical Auténtico, principal soporte institucional y político del Gobierno de Lugo hasta ese momento.

Finalmente, la cuarta etapa se inició con la asunción al poder del empresario tabacalero Horacio Cartes del Partido Colorado, que imprimió, desde el inicio de su mandato una lógica empresarial y privada a la gestión presidencial. Esta estuvo caracterizada por la incorporación de técnicos provenientes de sus empresas a diversos ámbitos y espacios de la administración pública, en muchos casos con mayor influencia y poder de decisión que los propios responsables de dichas carteras estatales¹⁴.

En este periodo, que se inició en 2013, se enfatizó el discurso oficial en temáticas como la transparencia y el acceso a información pública, así como en obras públicas, dejando más relegados temas como el acceso a salud y educación pública de calidad, así como políticas sociales de combate a la pobreza, que en el mandato de Fernando Lugo habían sido priorizados.

En este periodo se promulgaron dos importantes instrumentos normativos a favor de la transparencia y el acceso a la información pública como es el caso de las leyes No. 5282/14 de *“Libre acceso ciudadano a la información pública y Transparencia gubernamental”* y la Ley N° 5189/14, *“Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”*.

En este periodo se habían promulgado decretos de suma importancia para la administración pública, como fue el caso del decre-

14. <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/grupo-cartes-maneja-gobierno-paralelo-1618700.html>

to No. 1212/2014 que implementa el Portal Paraguay Concurso y el Sistema Integrado centralizado de la carrera administrativa, así como el decreto No. 3857/2015 por el cual se establece el proceso de ingreso y promoción por concurso en la carrera administrativa.

Se destacaron como elementos positivos del gobierno de Cartes, las gestiones de algunos ministros o secretarios de Estado, que lograron en sus áreas, revertir indicadores negativos de gestiones anteriores. Ente ellos pueden citarse los casos de la Secretaría Nacional del Hábitat y la Vivienda (SENAVITAT), el caso de la Industria Nacional del Cemento (INC) o la gestión de las becas nacionales Carlos Antonio López, por las cuales, estudiantes paraguayos y docentes pueden realizar sus estudios de postgrado en el exterior.

En este último caso, el programa como Becal¹⁵ puede considerarse una política cuya implementación se debe a un proceso que fue atravesando a diversos gobiernos, desde Fernando Lugo que logra el acuerdo con el Gobierno de Lula Da Silva para obtener el pago por compensación de energía, pasando por el Gobierno de Federico Franco que promulga la ley y finalmente el gobierno de Cartes que continúa exitosamente la implementación de la política. Sin embargo, en áreas sensibles del gobierno como educación, salud y combate a la pobreza, el avance no ha sido determinante.

Este período tampoco pudo librarse de interpretaciones forzadas de la Constitución Nacional buscando con ello privilegiar intereses del gobierno de turno. Si bien, desde el inicio de su mandato, el presidente Cartes fue claro en negar toda intención reeleccionista y de reforma de la Constitución a estos efectos, en su tercer año de mandato impulsó un proceso por el cual pretendió instalar la reelección vía enmienda constitucional, a fin de extender su mandato.

Su intento de enmienda tenía el fin de posibilitar la extensión de su mandato presidencial, generando con ello una severa

15. Programa de Becas Carlos A. López.

crispación política y social totalmente innecesaria, que desencadenó movilizaciones ciudadanas masivas, y el incendio provocado en el Congreso Nacional y la irrupción de cuadros de la policía nacional al interior del local del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), principal partido opositor, asesinando a sangre fría a un joven dirigente de dicho partido, de nombre Rodrigo Quintana, crimen del que hasta hoy se desconoce quien dio la orden de ingresar de manera violenta el recinto partidario.

VI. Análisis del desarrollo del Estado en democracia

El desarrollo resumido de las diversas etapas por las cuales transitó el Estado paraguayo en estos casi 30 años de democracia, permiten esbozar algunas breves reflexiones. En primer lugar, la necesidad de reorganizar el Estado y adecuarlo a las disposiciones contenidas en la Carta Magna de 1992 que la clase política asumió apenas terminada la dictadura e iniciada la transición democrática.

Por otra parte, esta reorganización se llevó los primeros diez años de la transición democrática, con el consecuente ejercicio para la clase política (de aquel momento) de negociar acuerdos y proyectos legislativos que puedan satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Es recién a partir del año 2003, cuando la discusión sobre las políticas públicas se empieza a posicionar como un punto de la agenda política nacional, con la implementación de los primeros programas sociales emblemáticos y toda la reestructuración administrativa y de recaudación que hace posible un Estado con mayor capacidad de recaudación, en beneficio de las políticas públicas.

Finalmente, con el gobierno de Fernando Lugo se logra un paso por demás importante para fortalecer financieramente al Estado y su capacidad a futuro de promover programas y proyectos sociales.

Dicho Gobierno, mediante un acuerdo con su homólogo de Brasil, Luis Inacio “Lula” Da Silva, logra que se tripliquen los in-

gresos que Paraguay recibe del vecino país por la cesión de energía eléctrica de Itaipú. Este acuerdo, posteriormente el Congreso brasileño refrendó en 2011.

Este hecho histórico ha tenido, y seguirá teniendo, consecuencias sumamente positivas para el desarrollo del Estado y su capacidad financiera de ampliar la garantía de derechos para toda la ciudadanía, mediante la implementación de políticas públicas de desarrollo social.

A partir del año 2013 se inició una etapa muy importante para la consolidación normativa e institucional de las políticas de transparencia y acceso a la información, con la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, pese a este fortalecimiento del marco normativo del Estado democrático, el mismo mantiene características propias del Estado autoritario stronista.

Como señala Diego Abente (2011: 64), el Estado en Paraguay afecta adversamente la calidad de la democracia, al menos en las siguientes líneas:

- a) Componente patrimonialista, según Weber, heredado del stronismo, que funciona primordialmente en términos de opacidad entre lo público y lo privado;
- b) Mantiene un componente depredador, siendo hoy regentado por una nueva clase de *empresarios-políticos* y;
- c) Está sujeto a la acción depredadora de un sector socioeconómico que coloniza el Estado, los *rent-seekers*.

Al mismo tiempo, los avances en la transformación del Estado en los años de transición a la democracia se resumen en:

- a) la drástica disminución de gastos militares;
- b) aumento del gasto en educación y salud con la mejora consecuente de algunos indicadores;

- c) la instalación del concepto de Estado rector otorgando a este un rol central en la lucha contra la pobreza, la inequidad y en favor del desarrollo sustentable y;
- d) el inicio en la implementación de programas de combate a la pobreza, la igualdad de género y otros (Abente, 2011: 65).

A esto se agregaría, principalmente, lo ocurrido en los últimos tres años con el fuerte impulso que han tenido las políticas de transparencia gubernamental y el acceso a la información pública, ya mencionado en el párrafo anterior.

VII. El mayor desafío pendiente: construir institucionalidad

Los desafíos para el Estado están orientados hacia la construcción de institucionalidad. Esto es, fortalecer el Estado, sus órganos e instituciones, y por tanto la administración pública.

En este sentido, una eventual reforma constitucional debería priorizar este aspecto al momento de reconsiderar la estructura y organización estatal y la relación entre sus diversas instituciones.

A corto plazo la clase política paraguaya deberá tomar con seriedad y como prioridad política la necesidad de instalar una reforma del Estado integral. La reforma de la administración pública debe ir acompañada de una reforma tributaria que permita consolidar una estructura fiscal más justa y capaz de financiar la expansión de las políticas sociales, sin que ello represente una carga pesada para la sociedad.

Es fundamental, asimismo, mejorar la calidad del proceso presupuestario, para hacerlo más transparente y orientado hacia una perspectiva integral de las políticas públicas.

Por otro lado, es indispensable transformar la naturaleza del Estado orientándolo hacia la nación (Abente, 2011), lo cual lo obliga a promover ciudadanía, impulsando una toma de conciencia cada vez mayor sobre sus derechos de parte de la ciudadanía.

Como bien se señala en el documento “*Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*”¹⁶, la modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En este sentido, el objetivo más general de la administración pública es el desarrollo sustentable, considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales.

El documento insta a los gobiernos a poner especial énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y la desigualdad social, invirtiendo los recursos financieros y todas las competencias administrativas posibles.

VIII. El tránsito hacia una democracia ciudadana

Han pasado casi treinta años desde la caída de la dictadura stronista, la democracia paraguaya ha evolucionado permitiendo un escenario social de mayores libertades, con reglas de juego institucionales que garantizan resultados electorales y con ello la posibilidad de alternancia en el poder (que se ha visto con la derrota del Partido Colorado en 2008). Pero al mismo tiempo, con la creciente percepción ciudadana de un Estado ausente, incapaz de administrar y dar respuesta a los diversos problemas que la afectan.

Esta percepción colectiva se asienta en la práctica común a todos los gobiernos del periodo democrático de administrar lo público, privilegiando a sectores minoritarios o grupos de poder.

Esta percepción se evidencia, además, en el informe de Latinobarómetro del 2017, según el cual, la mayoría de los encuestados afirmó que en Paraguay se gobierna para unos pocos (Latinobarómetro, 2017: 18).

16. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

En este sentido, uno de los legados más perversos de la dictadura stronista ha sido instalar como práctica natural la partidización del Estado, el cooptamiento de la administración pública por parte del partido que detente el poder de turno, sea esto a nivel nacional, regional o local (Barreda y Costafreda, 2002: 75).

Por ello, es común ver en épocas de campaña electoral a los organismos del Estado e instituciones, sometidos a actos políticos, y los funcionarios condicionados a plegarse a los mismos bajo riesgo de ser desvinculados o comisionados a otras dependencias en caso de no acompañar estos actos políticos.

Esta comprensión sobre el Estado, como propiedad del partido, se observó con claridad en la campaña política de las elecciones generales de abril de 2018, en donde los propios ministros del Poder Ejecutivo, abiertamente "exhortaron" a los funcionarios a votar por el Partido Colorado (ÚltimaHora, 2018).

En esta lógica, el Estado no está al servicio de la ciudadanía en general, sino que es un instrumento para privilegiar o castigar a los ciudadanos según sean o no funcionales al partido de gobierno, como una práctica heredada del pasado autoritario.

Tal y como lo expone Marcial Riquelme:

"la dominación del régimen stronista estaba basada en un sistema calculado de recompensas y castigos, que no dejaba nada a la improvisación o la suerte. El orden legal que apuntalaba el régimen podría ser ajustado tanto como sea necesario, en orden a ajustarlo a los deseos discrecionales del jefe de Estado" (Riquelme, 1992).

Siguiendo a Linz "... la realidad esencial en un régimen sultanístico es que todos los individuos, grupos e instituciones están sujetos permanentemente a la impredecible y despótica intervención del sultán, y en consecuencia, todo pluralismo es precario" (Linz, 1990).

El mismo Marcial Riquelme, basado en esta caracterización que hace Linz, definió al régimen de Stroessner como “sultanista”, por su forma de gobierno personalizada y centralizada, en la que los funcionarios se reclutan sobre la base de la lealtad personal al gobernante (Riquelme, 1992).

Esta idea del gobernante como ser todopoderoso al cual la ciudadanía debe subordinarse quedó impregnada de manera muy fuerte en el inconsciente colectivo de la sociedad paraguaya y en la cultura de la administración pública. De esta forma el Estado se constituye en un instrumento al servicio del poder de turno y su círculo cercano.

Pese a los años de democracia ininterrumpida, el Estado no ha logrado despartidizarse, no obstante, las Fuerzas Armadas si fueron replegadas y adoptaron posiciones institucionalistas en favor de la democracia.

Sin embargo, la gran novedad para la democracia paraguaya de un tiempo a esta parte, es el creciente involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de orden público, quizás aún insuficiente y poco continuo, pero que a partir de la promulgación de leyes en favor de la transparencia y el acceso a la información pública en 2014, seguramente irá en aumento.

Entre estas movilizaciones ciudadanas, quizás la de mayor repercusión y que generó mayor impacto ha sido la denominada “UNA NO TE CALLES” en 2014, que se originó con los estudiantes de distintas carreras de la Universidad Nacional de Asunción. El objetivo fue denunciar la corrupción interna en el manejo administrativo que incluía a las máximas autoridades de la Universidad, desde el Rector, decanos, directores de carreras, y otros funcionarios (Duarte, 2016).

Para un Estado que históricamente ha tenido al secretismo como norma, no es un dato menor. Esta “primavera democrática” es todavía reciente, y se debe esperar un tiempo mayor para conocer sus impactos. Sin embargo, la posibilidad de instalar en los fun-

cionarios públicos la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, y la idea de un Estado al servicio de la ciudadanía es, sin dudas, un hecho importante en el largo camino hacia una democracia donde la ciudadanía se convierte en el sujeto central y protagónico de la administración pública.

IX. Obstáculos para la vigencia de la democracia de ciudadanía

El funcionamiento pleno de un Estado Social de Derecho no ha sido posible hasta el momento en el Paraguay. Entre las causas principales puede mencionarse la fragilidad institucional de un Estado que no tiene la capacidad de garantizar aquellos derechos previstos en la Constitución Nacional.

Esta incapacidad se evidencia a diario en la ausencia del Estado en el abordaje e implementación de políticas de desarrollo como pueden ser: el acceso a la tierra, el derecho a la alimentación, el derecho a un empleo digno, el acceso “oportuno” a la justicia, el acceso a servicios de salud de calidad, el acceso a una educación pública de calidad, la equidad tributaria, el acceso al agua potable y saneamiento ambiental.

En cuanto a los derechos sociales que asisten a grupos minoritarios y vulnerables (indígenas, población LGBTI, capacidades mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, población carcelaria, adultos mayores) el escenario no es alentador. Estos grupos son protagonistas a diario de la ausencia total del Estado al momento de ejercitar sus derechos ciudadanos.

Un dato relevante para entender la incapacidad del Estado al momento de garantizar derechos sociales más elementales de la población, tiene que ver con el porcentaje de inversión social sobre el PIB. Si bien pareciera que no se está muy lejos del promedio general de inversión en la región del 14.47%, Paraguay presenta el nivel de inversión social más bajo del Mercosur con 12.1%, por detrás de Chile con 16.3%, Uruguay con 14.9%, Argentina con 14.7%, Brasil con 12.7% y Bolivia con 12.6%.

La inversión social, según como lo define la CEPAL, es el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas a la protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas y de cultura, y la protección del medio ambiente.

Tabla II: Porcentaje de inversión social en MERCOSUR y Asociados.

País	Educación	Protección social	Salud	Cultura	Gasto en % PIB
Argentina	1.6	11.2	0.9	0.19	14.07
Bolivia	5.2	4.7	1.9	1.07	12.06
Brasil	1.5	11.9	1.6	0.26	12.07
Chile	5.0	6.1	4.5	0.19	16.03
Paraguay	3.0	3.6	2.0	0.1	12.01
Uruguay	4.6	7.3	3.4	0.18	14.09

Fuente: Elaboración propia en Base a datos de inversión social en ALyC de CEPAL en base a datos de inversión social en ALyC de CEPAL (2018).

A esto debe sumarse la carga impositiva vigente en el país, nuevamente entre los indicadores más bajos de la región con un 17% apenas por encima de países centroamericanos (El Salvador, República Dominicana, Bahamas, Guatemala) conocidos la mayoría de ellos por la extrema debilidad institucional y democracias de baja calidad, frente al 32% de Argentina, 29% de Bolivia, 27% de Uruguay y 33,4% de Brasil.

Tabla III: Porcentaje de carga impositiva en MERCOSUR y Asociados

País	% carga impositiva del PIB
Argentina	29%
Bolivia	27%
Brasil	33,4%
Chile	22,9%
Paraguay	17%
Uruguay	27%

Fuente: Elaboración propia en Base a datos de CEPAL (2018).

A la baja carga impositiva que caracteriza al país, se suma otro elemento clave a considerar que es el de la evasión fiscal. De acuerdo con datos de la CEPAL en su informe “La ineficiencia de la desigualdad”, el promedio de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) en América Latina es de un 27,8%. Paraguay junto con Ecuador y países de Centroamérica se ubican en el grupo de los que tienen niveles de evasión tributaria superiores al 30% (CEPAL, 2018).

Si bien estos elementos citados anteriormente (baja inversión social, baja presión tributaria y alta evasión fiscal) no son las únicas causas que explican la fragilidad del Estado, sin dudas merman notoriamente las posibilidades del Estado de atender de manera efectiva las demandas sociales más acuciantes y de poder fortalecer convenientemente a la administración pública.

Habría que indicar además otros dos elementos a tener en cuenta en este sentido. Uno de ellos es la corrupción imperante en la administración pública y el otro es la mala calidad del gasto, producto en muchos casos de una incorrecta planificación de prioridades, lo cual explica entre otras cosas, la baja inversión social.

En el informe “**Índice de competitividad global 2018-2019**”, Paraguay figura en el puesto 95 entre 140 de países, como uno de los países menos competitivos, quedando en la región en el 8º lugar entre 10 países, superando solo a Bolivia y Venezuela. Entre los puntos críticos destacados en el informe figuran la baja efectividad del gobierno y los problemas de corrupción. Respecto a la corrupción, el mismo informe posiciona al Paraguay como uno de los 8 países más corruptos de la región junto con México, República Dominicana y Honduras, con un puntaje de 29 sobre 100.

En este escenario en general, de limitaciones y condicionamientos, debe desenvolverse la administración pública paraguaya,

la cual debe, por si fuera poco, desarrollarse en un contexto cultural limitado por prácticas autoritarias y de reserva de la información, con cuadros gerenciales poco profesionalizados, todavía reacios a considerarse servidores públicos y con una cobertura a nivel nacional, absolutamente insuficiente, dejando amplias porciones del territorio nacional sin presencia efectiva de Estado.

X. Conclusiones

Las limitaciones y condicionamientos de la Administración Pública son un obstáculo que imposibilita la profundización y el desarrollo efectivo del Estado, en términos sociales y de garantía de derechos. Esta ausencia del Estado repercute en una percepción negativa de la ciudadanía sobre la democracia.

El Estado debe trabajar seriamente en fortalecer la administración pública, a fin de recuperar niveles aceptables de legitimidad y confianza ciudadanas. Finalmente, y siguiendo la línea de la nueva gestión pública latinoamericana, la administración pública paraguaya debería:

- a) orientar sus esfuerzos hacia escenarios mayores de democratización de sus instituciones públicas, tendiendo hacia una esfera pública más transparente y más proactiva a la participación ciudadana;
- b) Profundizar los procesos de profesionalización de la función pública, teniendo al criterio meritocrático como el excluyente para el ingreso a la misma;
- c) poner énfasis en la utilización de tecnologías de gestión, políticas de calidad, desburocratización, gobierno electrónico;
- d) orientar la administración pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, sobre metas e indicadores a las cuales subordinar la gestión, cambiando

con esto los tradicionales incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos;

- e) fortalecer estándares de gobernanza pública que tiendan hacia un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Esto será posible consolidando mayores niveles de coordinación intergubernamental enfocados a un proyecto país, capaz de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales y finalmente;
- f) enfatizar en la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

El énfasis debe ponerse en promover el desarrollo humano a partir de generar las condiciones mínimas para que ello suceda. En el caso de un eventual escenario constituyente, un punto clave para profundizar el Estado social es el de la descentralización, apostando seriamente a un modelo de mayor desconcentración de servicios y dotando a gobiernos regionales y locales de los recursos necesarios para poder garantizar derechos básicos de sus ciudadanos.

A la par de redefinir este modelo, deben revisarse los sistemas de monitoreo, control y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno, pero principalmente (y por presentar mayores falencias) en los niveles locales y regionales. Estos recursos a ser destinados deberán ser estrictamente controlados y los responsables obligados a rendir las cuentas necesarias ante los organismos de control del Estado.

Se considera que el tema tributario es otro de los aspectos que deben ser ajustados tendiendo hacia una mayor equidad en la imposición de los tributos y reconociendo los roles, responsabilidades y cargas que corresponde a cada sector económico en el Paraguay.

Finalmente, la temática de la transparencia no puede estar ajena en este análisis, considerando los impactos nocivos que la corrupción tiene sobre las capacidades del Estado (ya de por sí frágil) para garantizar derechos sociales.

El avance normativo que se ha dado en los últimos 5 años en el Paraguay, tanto en materia de transparencia y acceso a la información pública, como de disposiciones normativas que promueven la profesionalización de la función pública, debe acompañarse de un proceso cultural de transformación de la administración pública hacia una administración más democrática, inclusiva y transparente.

Bibliografía

Abente Brun, Diego. *Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay*. Rev. América Latina Hoy, Universidad de Salamanca (2011).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992.

Duarte, Liliana Rocío, González Ríos, Cynthia, Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral. *Revista de Ciencia Política [en línea]* No. 36, 2016.

Ferrajoli, Luigi. *Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías*, 2012.

Fretes-Carreras, L. (2002). *Participación ciudadana y descentralización en Paraguay*. *Metáfora* N° 10 (Jun).

Gaete, Rubén (2012). *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Documento elaborado para la GIZ y la CEPAL.

“Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI” Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

Guttandin, Friedhelm y Penner, Hedy. *Administración y Cultura en el Paraguay, desde la perspectiva del funcionario de alto rango*, GTZ, 2005.

Guinovart, Beatriz. *Diagnóstico Institucional del sistema de Servicio Civil, el caso de Paraguay*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura. "Diagnóstico caso Paraguay", en Echevarria, Koldo, Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Iazetta, Osvaldo. Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, primera edición, 2007.
- Lacchi, Marcelo "La función pública en Paraguay". Documento de Trabajo No. 5, Germinal, Junio 2010.
- Linz, Juan. Transiciones a la democracia. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 51, 1990.
- López, Marta. Consultoría para la elaboración de un informe sobre los componentes de la carrera del Servicio Civil, Banco Mundial.
- Lora, Eduardo (editor). 2007. "El Estado de la Reforma del Estado en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Mendonca, Daniel. Apuntes constitucionales, Intercontinental, Asunción, 2012.
- Nickson, Andrew (2016). El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos. Instituto de Desarrollo (ID).
- Otter, Thomas. Estudio sobre la situación actual de los recursos humanos del sector público en el Paraguay, JICA, 2005.
- PNUD. "Democracia, Estado y Ciudadanía". Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. Lima, Perú. 2008.

Riquelme, Marcial Antonio. (1992): *Stronismo, golpe militar y apertura tutelada*, RP Ediciones, Asunción.

Rivarola, Domingo. *Una Sociedad Conservadora ante los desafíos de la modernidad*. Flacso Paraguay (3ª Ed.), 2016.

Sánchez, José Tomas. *Función Pública y democracia*. Debate, Revista Digital de Políticas Públicas.

<http://www.ultimahora.com/riera-pide-docentes-que-se-pongan-la-camiseta-del-partido-colorado-n1113368.html>.

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

TERCERA SECCIÓN

**SOCIEDAD EN LA
DEMOCRACIA PARAGUAYA**

Conquistas de los movimientos de mujeres y deudas pendientes del Estado hacia ellas: un análisis de las políticas sensibles al género en la democracia paraguaya (1989-2019)

Sarah Patricia Cerna Villagra
Liz Lorena Soto
Adriana Edith Rojas Benegas

Introducción

Paraguay fue el último país en incorporar el voto femenino en América Latina en 1961 bajo el régimen autoritario de Alfredo Stroessner. Tras 57 años de ese acontecimiento, actualmente, las mujeres paraguayas disputan la implementación de la norma de paridad política en dicho país. Este trabajo analiza las políticas de igualdad implementadas en tres décadas de democratización en Paraguay (1989-2019). Se presentan las principales conquistas legales, políticas y sociales en ese periodo, que van desde los derechos civiles en la década de 1990, los derechos laborales y sociales en la década del 2000 hasta los derechos políticos como la norma de paridad en los años 2017-2018. Se habla de conquistas más que de cesión de derechos hacia las mujeres porque el entorno político y social de la democracia paraguaya ha sido bastante adverso para los movimientos feministas y de mujeres, debido al conservadurismo de los distintos gobiernos del Partido Colorado como a la impronta religiosa en la discusión de las agendas de derechos para las mujeres en el país.

En este trabajo se sostiene que los avances legislativos en temas sensibles al género durante la democracia paraguaya, han sido más el resultado de la presión de las organizaciones de mujeres y feministas y de las alianzas entre mujeres políticas, que una apuesta de los distintos gobiernos democráticos por avanzar hacia una agenda de igualdad de género, dado por el contexto sociopolítico marcadamente conservador y religioso que existe en este país sudamericano.

1. Referencias teóricas

En esta investigación se toman como referencia los trabajos de académicas enfocados a analizar las políticas de igualdad implementadas en España y México, específicamente las obras de Bustelo (2009), Astelarra (2009) y de López Estrada *et al.* (2014) en las que abordan qué han hecho los distintos gobiernos en las últimas décadas en ambos países en esta materia. Mientras que Bustelo (2009) analiza los marcos interpretativos detrás de las políticas de igualdad en el país ibérico, a través del estudio de la implementación de políticas de conciliación familiar, prevención de la violencia de género, las desigualdades en el ámbito político y hacia la comunidad LGTBI, Astelarra (2009) explica cuáles han sido los avances en las políticas de igualdad tras el régimen autoritario de Francisco Franco en España. Por su parte, López Estrada *et al.* (2014) analizan los alcances, dilemas y retos que aún enfrenta México tras la alternancia del PAN en el gobierno federal (2000-2012).

Aunado a las propuestas teóricas anteriores, en este trabajo se utiliza el concepto de leyes y políticas “sensibles al género” de Zaremborg (2009) para analizar distintos tipos de iniciativas legislativas y políticas públicas relacionadas con intereses de mujeres e igualdad de género. La propuesta teórica de Zaremborg (2009) ofrece una tipología para analizar las iniciativas legislativas en la democracia: 1) **propuestas claramente de género** que pertenecen a todas las iniciativas de ley que tienen el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos feministas, como la igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley. En esta categoría se incluyen también aquellas acciones afir-

mativas planteadas por grupos feministas y/o de mujeres y aquellas iniciativas que promueven la incorporación de la transversalización del género en las políticas públicas del Estado (o lo que se conoce en la literatura como *gendermainstreaming*); 2) **las iniciativas que abordan levemente el género** para referirse a aquellas que incorporan ligeramente a las mujeres o al género en su contenido, o aquellas que lo hacen de forma asistencialista sin el propósito de lograr la igualdad de trato así como tampoco acciones afirmativas ni transversales para combatir la desigualdad; o aquellas que incorporan un contenido de género ambiguo que termina reproduciendo asimetrías o roles de género; 3) **las propuestas sobre diversidad sexual** que corresponden a todas aquellas que plantean un reconocimiento de los derechos y demandas relacionadas con la diversidad de identidades sexuales; y por último 4) **las iniciativas con sesgo de género** para todas aquellas que presentan un claro sesgo, como por ejemplo, las que se contraponen a todo tipo de interrupción del embarazo o las que reproducen el papel tradicional de las mujeres en las familias (Zarembeg: 2009: 101).

Otros trabajos precursores a este sobre los movimientos de mujeres y su incidencia en el ámbito político paraguayo son las investigaciones de Corvalán (2013) y Cerna (2015). En su obra *Movimiento feminista paraguayo*, Corvalán (2013) aborda el recorrido histórico que han realizado las mujeres paraguayas desde el periodo pre-colonial hasta el bicentenario de la independencia en el año 2011. Desde el papel de la mujer guaraní antes de la llegada de los españoles, pasando por la articulación del género y la política en el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989), analizando las conquistas legales en los inicios de la democracia hasta llegar a la institucionalización del género en el ámbito público y las ofertas feministas contemporáneas, tanto sociales como políticas.

Por su parte, Cerna (2015) aborda el recorrido histórico de las demandas de las mujeres paraguayas desde la colonia hasta la actualidad. En su trabajo narra la concepción de mujer valiente y abnegada que aún pervive en la sociedad paraguaya (quien celebra cada 24 de febrero el Día de la Mujer Paraguaya) que surgió a partir

de la figura de las residentas en la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870). De las residentas del siglo XIX, las mujeres paraguayas pasan a representar la figura protectora de las enfermeras de la Guerra del Chaco (1932-1935), para luego ser relegadas en el régimen autoritario de Stroessner (1954-1989) y volver paulatinamente a adquirir relevancia en cuanto a las demandas de sus derechos políticos, sociales y económicos durante la transición democrática.

A partir de las referencias teóricas anteriores, este trabajo ofrece una contextualización socio-cultural y política del país que permite comprender las dificultades que enfrentan las demandas de los movimientos de mujeres y feministas para convertirse en leyes y/o políticas públicas de igualdad de género.

2. Un contexto socio-cultural conservador de corte religioso

Como primer dato en torno al contexto socio-cultural en Paraguay, se puede señalar que este está marcado por valores tradicionalistas y cristianos debido a la fuerte presencia de la Iglesia Católica, tanto en la sociedad como en el ámbito político. Al respecto, el Barómetro de las Américas del año 2013 encontró que Paraguay es uno de los países más católicos del continente junto con Guatemala. Según esta encuesta, 86,2% de los y las paraguayas profesan esta religión (ABC Color, 2013). Coincidiendo con estos resultados, otro estudio elaborado por el Centro de Investigaciones Pew revela que Paraguay ocupa el primer lugar en catolicismo en la región; este país sudamericano se erige como un bastión católico en todo el continente con 89% de su población considerada católica (Hoy, 2014).

Cuando el Barómetro de las Américas realizó su *ranking* de los países más católicos de la región, Paraguay destacó por sobre todos los demás como el más católico (más de 86% de su población profesa dicha religión) seguido de México, Ecuador, Venezuela y Perú (ABC Color, 2013a). En este sentido, no es de extrañar que ante los avances del movimiento feminista en la región latinoamericana, la respuesta de los movimientos neo-conservadores en contra de

la agenda de derechos de las mujeres sea fuerte y sostenida en este país. A modo de ejemplo, en los últimos años han aumentado las marchas en “pro de la vida y la familia” en las que se defienden los valores católicos y tradicionalistas frente a propuestas legislativas de corte progresista en temas como la discriminación a minorías sexuales, los derechos sexuales y reproductivos, y la identidad y expresión de género que se han suscitado en los últimos años en Paraguay (Cerna, 2015: 230).

Las marchas de “Queremos mamá y papá”¹ (ABC Color, 2014; Última Hora, 2010) han sido respaldadas por figuras de la política nacional, tanto de sectores de la ANR como del PLRA, en respuesta a iniciativas legislativas de la izquierda y a debates en medios de comunicación respecto al matrimonio igualitario, a la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia de la OEA, la no discriminación a la orientación sexual, la identidad y la expresión de género o los derechos reproductivos y sexuales. El debate en torno a “la ideología de género” se ha instalado fuertemente en este país y despierta polémicas bastante preocupantes en torno a la intolerancia hacia las minorías sexuales.

La defensa de los valores católicos desde la sociedad paraguaya ha impregnado también el debate en torno al incremento de la visibilización de los casos de embarazos infantiles y adolescentes. Casos que han tomado relevancia a nivel internacional por su gravedad, como lo es el de “Mainumby”, una niña de 10 años que resultó embarazada tras padecer el abuso sexual sistemático por parte de su padrastro, han destapado el complejo fenómeno de los embarazos y maternidades infantiles y adolescentes en Paraguay.

1. La marcha “Queremos papá y mamá” fue convocada como parte de la campaña del mismo nombre creada por organizaciones laicas y religiosas en torno a la reivindicación de los valores de la familia “compuesta por el varón, la mujer y los hijos” (Última Hora, 2010). Esta campaña se llevó a cabo tras la implementación de la Ley de Paridad matrimonial en Argentina y el posterior debate en los medios de comunicación respecto a su posible implementación en Paraguay.

Como en otros países latinoamericanos, las principales causas de los embarazos infantiles son: altos índices de abusos sexuales a menores de edad y/o de explotación sexual; la ausencia de una educación integral sobre sexualidad; las prácticas sociales discriminatorias como los matrimonios precoces o las uniones de hecho tempranas; y la ausencia de políticas públicas que hagan accesibles y asequibles los métodos anticonceptivos para la población joven o una combinación de todos estos factores (CLADEM, 2018:4). Tanto sectores de la iglesia Católica como protestante en Paraguay han condenado a los movimientos feministas que reivindican la legalización de la interrupción del embarazo infantil y/o adolescente en casos de abuso sexual, ya que en Paraguay está prohibido el aborto en todos los casos, excepto en el que corra peligro la vida de la madre.

3. Un contexto político adverso con un electorado y gobiernos conservadores

Uno de los principales obstáculos que encuentran los movimientos feministas y de mujeres en Paraguay son los sucesivos gobiernos de corte conservador que han prevalecido en tres décadas de democratización, a saber: 1) Andrés Rodríguez (1989-1993); 2) Juan Carlos Wasmosy (1993-1998); 3) Raúl Cubas Grau (1998-1999); 4) Luis González Macchi (1999-2003); 5) Nicanor Duarte Frutos (2003-2008); 6) Federico Franco (2012-2013); 7) Horacio Cartes (2013- 2018) y 8) Mario Abdo Benítez (2018-2023). Salvo el breve periodo que gobernó una alianza opositora al coloradismo entre abril de 2008 y junio de 2012, la ANR ha mantenido el control de los gobiernos democráticos con un estilo conservador en cuanto a políticas públicas en temas de igualdad de género.

Tanto el electorado paraguayo como todos los gobiernos colorados de la democracia, han sido conservadores respecto a las políticas de igualdad de género porque las ofertas electorales con mayor preferencia en tres décadas han estado ubicadas en el espectro ideológico de la derecha conservadora y durante sus campañas electorales y sus gobiernos, han mostrado una “tibieza” considerable al abordar temáticas relacionadas con la agenda de género a nivel internacional.

Cuadro 1: Porcentaje de votos de cada para la elección de Presidente 1998-2018

Ideología	Partido	1998	2003	2008	2013	2018*
Derecha	ANR	53,8	37,1	30,7	45,8	46,44
Derecha	PLRA	42,6	24			
n/d	APC *			40,9		
n/d	GANAR **					42.74
Derecha	APA ***				36,9	
Derecha	UNACE	13,5	22	0,8		
Derecha	PPQ	21,3	2,4	1,1		
Izquierda	Avanza País		5,9			
Izquierda	Frente Guazú		3,3			
	% Participación	80,5	64,3	65,6	68,6	

Fuente: elaboración propia con base en datos del TSJE (2018).

- * Alianza Patriótica para el Cambio (APC) coalición para las elecciones generales de 2008 entre el Partido Liberal Radical Auténtico y varios partidos de izquierda como Tekojojá y Partido Febrerista. Se considera como no determinada (n/d) la ideología de la APC en tanto se trató más bien de una Alianza anti-hegemónica contra la ANR entre partidos con ideologías opuestas.
- ** Al igual que en las elecciones de 2008, la Alianza GANAR se conformó entre el PLRA y el Frente Guasu (coalición de partidos de izquierda) para derrotar a la ANR con lo que no se puede observar claramente la ideología de esta alianza porque el propio discurso del candidato Efraín Alegre del PLRA ha sido muy confuso en temas relacionados con el género.
- *** Alianza Paraguay Alegre coalición entre el PLRA y el Partido UNACE para las elecciones de 2013.

Ejemplo de lo anterior se muestra en el Cuadro 1, donde se presentan las preferencias electorales en las elecciones presidenciales desde 1998 hasta 2018, y se puede observar que el electorado paraguayo en todas las elecciones elige mayoritariamente a las opciones de derecha.

Así como no se puede colocar en una clara ubicación de izquierda o derecha a las alianzas anti-ANR de 2008 y 2018 tampoco no se puede establecer claramente si sus posturas han sido progresistas o conservadoras, porque durante las campañas electorales fueron indiferentes en cuanto al abordaje de temas sensibles al género como los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de las minorías sexuales y la identidad de género.

Con estos datos, se puede comprender las dificultades que han enfrentado los movimientos de mujeres y feministas en la democracia paraguaya para acceder a sus derechos. Es por ello que, como se señaló con anterioridad, en esta investigación se habla de conquistas de derechos para las mujeres durante la democracia paraguaya y no de concesión de los mismos por parte de un Estado progresista en cuanto a la igualdad de género. Antes de entrar en el análisis de las políticas de igualdad de la democracia paraguaya, se presentan brevemente los antecedentes y las características de los movimientos de mujeres y feministas paraguayos.

4. Las precursoras de los movimientos de mujeres y feministas democráticas: las luchadoras durante el régimen autoritario

En un contexto marcadamente violento durante el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) se conformó la Unión de Mujeres del Paraguay (UMP), quienes fundaron su movimiento a principios de la década de 1980 para "luchar por la vigencia de los derechos humanos y la liberación del pueblo paraguayo de la dictadura stronista". La UMP estuvo compuesta por mujeres militantes de los partidos políticos tradicionales de la oposición, como el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Revolucionario Febrerista y el Partido Comunista Paraguayo (Corvalán, 2013: 63; Yore y Colazo, 2001: 17).

Posteriormente, el movimiento Mujeres por la Democracia –una organización que no se declaró abiertamente feminista– se creó en 1986 y fue conformada por mujeres jóvenes y adultas, amas de casa, intelectuales de clase media y alta con el propósito de combatir la discriminación de género y la exclusión de las mujeres en el ámbito político (Corvalán, 2013: 65). Para ello, tenían como objetivos: la promoción de la participación ciudadana del liderazgo femenino y los derechos humanos para el fortalecimiento de la democracia del país. Es importante lo que señala Corvalán (2013: 65) respecto al contexto en el que surgió esta organización, en el que se socavaban los derechos políticos de las lideresas, de los líderes rurales, de los intelectuales y de los estudiantes.

Finalmente, en el periodo autoritario también surgió la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) en 1987. Esta organización surgió tras el Primer Encuentro Nacional de Mujeres “Por nuestra igualdad ante la ley”. La CMP emergió como una organización que buscaba la erradicación de todas las formas de discriminación hacia la mujer paraguaya. Este encuentro fue el punto de inflexión respecto a lo que más adelante sería el movimiento social feminista (Corvalán, 2013: 67). Estas organizaciones sembraron las raíces de lo que después serían los movimientos de mujeres y feministas en la democracia paraguaya.

4.1. Las protagonistas de las conquistas en materia de derechos para las mujeres: los movimientos de mujeres y feministas en democracia

La Red de Mujeres Políticas del Paraguay es una organización de mujeres que nació en 1993 con el objetivo de “integrar y capacitar a las mujeres municipales, así como para la formulación de políticas y planes de acción destinados a las mujeres de sus respectivos municipios” (RMMO, 2018). En otro escenario muy distinto, en este caso el rural, en 1999 había surgido la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI) que es una organización que aglutina a mujeres indígenas y campesinas organizadas en comités de producción y pequeñas asociaciones que se encuentran en 12 departamentos del país: Itapúa, Central, Concepción,

Misiones, Alto Paraná, Guairá, Caazapá, Caaguazú, Canindeyú, San Pedro, Boquerón y Presidente Hayes. CONAMURI (2018) se constituyó como respuesta a “la necesidad de un espacio propio para las mujeres, para la defensa de sus derechos y para la búsqueda de alternativas frente a la situación de pobreza, discriminación y exclusión por razones de clase, etnia y género”.

Otro espacio importante del feminismo paraguayo en democracia es la plataforma de CLADEM que forma parte de una red feminista latinoamericana que utiliza el derecho como herramienta de cambio e incidencia en la región. Desde el año 1989, CLADEM (2018) se instituyó en Paraguay como “una organización regional que nuclea a personas y organizaciones feministas de América Latina y el Caribe, desde un enfoque jurídico-político” que busca “aportar a la transformación social y a la construcción de democracias radicales, desde una perspectiva de interseccionalidad que reconoce la diversidad cultural, étnico racial, sexual, social, para el pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos de las mujeres”.

En las primeras décadas del siglo XXI otros colectivos han empezado a ganar espacio en la escena pública, tales como las mujeres jóvenes, las mujeres rurales, las mujeres lesbianas, las trabajadoras domésticas, las trabajadoras sexuales, las transexuales, las mujeres artistas, las amas de casa, entre otras.

Entre las organizaciones feministas jóvenes y del colectivo LGTBI se encuentran: las Ramonas, las FRIDAS, Aireana y LESVOS. Aireana surgió en 2003 para aglutinar a mujeres que quieren trabajar por los derechos de las lesbianas y a favor de la libertad sexual, la no discriminación por preferencia u orientación y tiene como objetivo brindar un espacio cultural feminista-lésbico para fomentar la información y el encuentro, además de generar debates en torno a los derechos de la comunidad LGTBI, incidir en la legislación y las políticas públicas en defensa de las lesbianas (Aireana, 2018). Por su parte, LESVOS ha surgido en el año 2013 como una alternativa política de mujeres lesbianas para brindar un espacio de articulación para “romper el aislamiento generado por la lesbofobia

y el machismo”, así como también “plantear y desarrollar soluciones a varios desafíos a los que se enfrentan de manera cotidiana las mujeres lesbianas en Paraguay” (Somos Gay, 2013).

Ambos colectivos han tenido una fuerte presencia en las marchas y “paradas” de la igualdad LGTBI en la última década; especialmente a raíz de comentarios homofóbicos y reacciones en medios de comunicación y en el Poder Legislativo a la ratificación del Convenio contra toda forma de discriminación de la OEA, así como a las marchas de grupos conservadores como las de “Queremos papá y mamá” o contra “la ideología de género”. Como reacción al Poder Legislativo en su intento por ratificar la Convención de la OEA referida, se organizó en el año 2010 una marcha denominada “Queremos papá y mamá” en la que los organizadores señalaron que se había realizado este evento con el objetivo de reivindicar los “valores de la familia compuesta por el varón, la mujer y los hijos” y con el fin de “demostrar la unión y el descontento en la aprobación a futuro de una ley que valide el matrimonio igualitario” en Paraguay (Última Hora, 2010).

En los 30 años que lleva instaurada la democracia en Paraguay, los movimientos de mujeres y feministas han logrado victorias importantes en lo referente a avances institucionales y jurídicos en materia de equidad de género. Algunos de ellos han sido: la reforma al Código Civil para la implementación del divorcio; la cuota de género al interior de los partidos políticos; la instrumentación de leyes en contra de la violencia de género y de la trata de personas; y la creación de instituciones como el Ministerio de la Mujer, entre otros. No obstante, queda mucho camino por recorrer para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en Paraguay, y una prueba de ello es el rechazo a la iniciativa de ley sobre educación sexual integral y la “mutilación” de la iniciativa de la paridad política entre hombres y mujeres, en la que colaboraron varias organizaciones feministas y de mujeres de todo el país y que no pudo ser aprobada en su esencia de paridad en la Cámara de Diputados en octubre de 2008².

2. El antecedente a esta propuesta legislativa es la introducción en 2008 de un proyecto de ley para modificar el artículo 32 de la Ley 834/96

5. ¿Cómo ha sido la conquista de derechos en materia de igualdad de género durante la democracia paraguaya?

El acceso a derechos políticos, sociales, civiles y económicos ha sido un camino sinuoso para las mujeres paraguayas. Como se menciona al inicio de este capítulo, Paraguay fue el último país en introducir el voto femenino en la región latinoamericana. Aunado a lo anterior, en el ámbito político, las cuotas de género establecidas en el país tras las reformas electorales de 1996, que exigen un mínimo de 20% de mujeres en las listas de los partidos políticos se han convertido más en un techo que en un piso para la participación política de las paraguayas, como lo demuestran los trabajos de Cerna (2015; 2018). En otros ámbitos la situación no ha sido diferente para las paraguayas, ya que los obstáculos han sido diversos y a lo largo de este capítulo se presentan las conquistas de las mujeres y las deudas de la democracia para con ellas en Paraguay.

En este capítulo se han clasificado las décadas por temáticas, según sean las conquistas en el ámbito civil, político, laboral o social. De esta manera, la primera década (1990 a 2000) se caracterizó por las luchas femeninas en materia civil y política tras la recuperación de la democracia en el país; la segunda etapa que comprende la década del 2000 al 2010 se caracterizó por la conquista de derechos laborales y sociales; y la última de ellas (2010-2020) se ha distinguido por las demandas de paridad política y el acceso a derechos sexuales y reproductivos para las niñas y mujeres paraguayas.

5.1. La primera etapa (1990 a 2000): la lucha por los derechos civiles y políticos

En cuanto a la historia del feminismo paraguayo, Gabarra (1995) señala que a mediados de la década de 1980, tras la culminación

con el objetivo de elevar de 20% a 50% el porcentaje mínimo de participación de las mujeres en las listas como candidatas para las elecciones internas de los partidos políticos (CLADEM Paraguay, s/f).

ción del Decenio de la Mujer de Naciones Unidas, surgió el movimiento feminista en Paraguay como un reflejo tardío de sus pares en América Latina que se organizaron en la década previa. Bajo el lema “Por nuestra igualdad ante la Ley” realizaron un encuentro en el que crearon la Coordinación de Mujeres del Paraguay (López, 2011). Desde dicha organización trabajaron para lograr las reformas del Código Civil que manifestaban notorias desigualdades entre hombres y mujeres. El grupo feminista estaba compuesto por varias organizaciones de mujeres y algunos centros de investigación. La extracción social de sus integrantes fue de clase media y urbana, en su mayoría, y con una minoría de clase rural. Este grupo de mujeres comenzaron la reflexión en torno a la problemática de género en Paraguay a través de investigaciones académicas y de la militancia política y social.

En 1986 el gobierno de Paraguay ratificó la Convención de CEDAW, luego, en 1995, la Convención de Belem do Pará de la OEA y en 2001 el Protocolo Facultativo de CEDAW (Hein *et al.*, 2011). En un contexto político de apertura democrática a inicios de la década de 1990, la Coordinación de Mujeres del Paraguay participó en la Asamblea Constituyente de 1992 y logró que el tema de la desigualdad de género se pudiera debatir en las instancias legislativas, con lo que a partir de ese año logró la promulgación de la Ley N°1/1992 que estipuló la reforma parcial del Código Civil. Para Esther Prieto³ (López, 2011) esta reforma al Código Civil significó un gran avance para el proceso de construcción de la igualdad de género en Paraguay, ya que a partir de ella pudieron instalarse otros debates en torno a la defensa de las mujeres contra la violencia masculina y la participación de la mujer en espacios públicos. Es dicha Asamblea Constituyente participaron 21 mujeres de un total de 198 constituyentes.

En esa misma década, además, la Red de Mujeres Políticas consiguió la Reforma del Código Electoral para que se incluyese la cuota de género al interior de los partidos políticos en torno al 20/80. Dicho porcentaje permanece aún vigente en el Código Electoral, pero con el paso del tiempo, los partidos han aumentado las

3. Abogada feminista paraguaya.

cuotas llegando algunos incluso a la paridad en sus candidaturas al interior de sus organizaciones políticas. También en el ámbito político, en este periodo surgieron candidaturas de mujeres para cargos políticos de elección popular como María Victoria Brusquetti para vice-presidenta por el Partido Encuentro Nacional y quien se convirtiera en la primera mujer que compitió por ese cargo en la historia democrática del país (Corvalán, 78). Así también, en el Partido Demócrata Cristiano, Adalina de Galeano y María Angélica Fernández lograron la cuota de género en este instituto político en la década de 1990.

La década de 1990 fue una época de conquistas legales en lo concerniente a derechos civiles, entre ellos: el divorcio, la creación en ese mismo año de la Secretaría de la Mujer y las leyes contra el acoso sexual y la violencia doméstica, como se puede observar en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Leyes sensibles al género aprobadas en la década de 1990-2000

Año	Ley aprobada
1992	Código civil
1992	Ley 34/92: Secretaría de la Mujer
1995	Ley 496: Contra el acoso sexual
1997	Ley 1160/ 97: Reforma al Código Penal
2000	Ley 1600: Contra la violencia doméstica
2000	Ley 1652/00: Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral

Fuente: elaboración propia con base en datos de Corvalán (2013) y de la Secretaría de la Mujer (2019).

Esta primera etapa se puede clasificar, según la propuesta de Zarembeg (2004), como un periodo de iniciativas claramente de género porque todas las normas señaladas en el Cuadro 2 responden a la agenda feminista internacional o *gendermainstreaming*. Tanto la reforma del código civil para permitir el divorcio y otros derechos para las mujeres con respecto a sus hijos/as, como la creación de una institución que abogue por los derechos de las mujeres y las leyes contra el acoso sexual y la violencia, son el reflejo de las principales reivindicaciones de los movimientos feministas latinoamericanos.

5.2. La segunda etapa (2000 a 2010): la conquista de derechos laborales y sociales

En esta década se puede observar que las respuestas legislativas a demandas de los movimientos de mujeres y feministas, así como las propuestas legislativas de las diputadas nacionales fueron conservadoras en el sentido del *gendermainstreaming*. Según la tipología de Zarembeg (2009), en este periodo el tipo de iniciativas legislativas que se presentaron corresponden levemente a la categoría de género, ya que las propuestas incorporan ligeramente el género en su contenido o lo hacen de forma asistencialista sin la intención de lograr la igualdad entre hombres y mujeres y podrían terminar reproduciendo ciertas asimetrías o roles de género en las beneficiarias. Las propuestas en dicho periodo giraron en torno a temas como prestaciones sociales para mujeres (jubilaciones y/o pensiones para amas de casa); protección social a mujeres en situación de vulnerabilidad como adolescentes embarazadas y mujeres en situación de pobreza; y licencias para trabajadoras para la realización de estudios ginecológicos (ver Cuadro 3). Estas iniciativas de ley fueron presentadas mayoritariamente por diputadas de distintos partidos políticos en conjunto con diputados y es importante señalar que no cuestionaban precisamente las desigualdades de fondo entre hombres y mujeres, sino que respondían a necesidades inmediatas de una manera asistencialista.

En esta década conservadora destacó el doble rechazo a iniciativas relacionadas con educación sexual y reproductiva, como se puede observar en el Cuadro 3. La más polémica de ellas, fue el proyecto de ley del senador Carlos Filizzola titulado “sobre salud sexual, reproductiva y perinatal” por considerarlo “promotor del aborto” al no definir el concepto de salud reproductiva (ABC Color, 2013).

Sin embargo, no todo fue reaccionario en esta década, ya que un evento importante para las mujeres paraguayas en dicho periodo fue la creación del Plan Nacional de Igualdad, en junio de 2008, a través de la Secretaría de la Mujer y la oficina de ONU Mujeres en Paraguay. Este acontecimiento manifestó la importancia de la gestión de las organizaciones internacionales con una agenda de igualdad de género en países conservadores como Paraguay.

No obstante, hacia el final de esta década en el país ocurrió un acontecimiento político e histórico que de alguna manera representó un “aire fresco” para las feministas paraguayas: el ascenso al poder de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), coalición que significó la derrota del Partido Colorado tras 61 años en el poder. Es importante en este punto destacar que la APC aglutinó a muchos movimientos sociales y de izquierda en torno a la figura del ex obispo Fernando Lugo, entre ellos, movimientos campesinos y de mujeres. A pesar del cambio político en el país, la agenda de igualdad de género no fue una prioridad para el gobierno de la alternancia, entre otros factores, tal vez, porque la temática siempre ha sido irrelevante o incómoda para su principal aliado, el Partido Liberal Radical Auténtico, así como a los demás partidos que componían el Poder Legislativo.

Cuadro 3: Iniciativas de ley sensibles al género en la década 2000-2010

Año	Ley aprobada	No aprobada
2006		Programa Nacional de Educación Sexual Integral
2007		Jubilación para amas de casa
2008		Régimen de pensión mensual para amas de casa
2008		Salud sexual, reproductiva y materno perinatal
2009	Ley 4084: De Protección de estudiantes en estado de gravidez y de maternidad	
2009		Pensión de mujeres grávidas en situación de pobreza
2009	Ley 3803: Licencia a trabajadoras para estudios de PAP y mamografía	
2009		Reglamenta la situación de alumnas en estado de gravidez en los institutos de formación de las Fuerzas Públicas

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa (2018).

Las demandas de las organizaciones de mujeres en este periodo guardaron relación con derechos laborales y prestaciones sociales, los cuales se vieron plasmados en las iniciativas legislativas de este periodo, algunas de las cuales fueron aprobadas y otras no. Un ejemplo fue la pensión para las amas de casa, que a pesar de haberse presentado en dos ocasiones, ambas propuestas no prosperaron, a pesar de que estas iniciativas estuvieron acompañadas por la organización de “Amas de casa del Paraguay” compuesto principalmente por mujeres que realizan trabajos de cuidado y labores domésticas sin ninguna retribución económica por ello.

Otro acontecimiento importante es la incorporación de porcentajes mayores de cuotas de género al interior de la mayoría de los partidos políticos paraguayos, incluso algunos apuntando a la paridad, como se puede observar en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Partidos políticos con cuotas de género en Paraguay

PARTIDO POLÍTICO	% DE CUOTA DE GÉNERO O NORMA DE PARIDAD
Partido de la Unidad Popular	20%
Partido del Trabajo	20%
Partido Popular Tekojojá	20%
Partido Encuentro Nacional	30%
Partido del Movimiento Patriótico Popular	30%
Asociación Nacional Republicana	33%
Partido Liberal Radical Auténtico	33%
Partido de la Juventud	35%
Partido Demócrata Cristiano	40%
Partido Demócrata Progresista	40%
Partido de la Participación Ciudadana	50%
Partido Frente Amplio	50%
Partido Independiente en Acción	50%
Partido Movimiento Acción al Socialismo	50%
Partido País Solidario	50%
Partido Revolucionario Febrerista	50%
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	50%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Soto Badauí, L. (2015).

Del Cuadro anterior se puede observar que los partidos políticos que han implementado normas de paridad al interior de los mismos son todos partidos de izquierda, con excepción de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos. No obstante, aunque la intención de paridad política al interior de algunos partidos se expresa en los cambios de reglamentos internos presentados en el Cuadro 4, la realidad dista mucho de las buenas intenciones de dichas organizaciones políticas, ya que los dos partidos principales de la arena política paraguaya, la Asociación Nacional Republicana y el Partido Liberal Radical Auténtico han puesto “de techo” la cuota antes que de piso para sus mujeres militantes y/o candidatas en las elecciones generales y municipales de la era democrática (Soto, 2015; Cerna, 2018).

5.3. La tercera etapa (2010 a 2019): la pugna por la paridad política y la conquista de derechos sexuales y reproductivos

Los movimientos feministas y de mujeres en la segunda década del siglo XXI han apostado por la creación e implementación de leyes que protejan a las mujeres de la violencia, así como también promuevan la lactancia materna y permitan derribar obstáculos para la participación política de las mujeres en los espacios de decisión política. Prueba de ello son las iniciativas legislativas y las políticas públicas sensibles al género aprobadas en este periodo y señaladas en el Cuadro 5. Según la tipología que se adopta en este trabajo, los movimientos de mujeres y feministas recuperaron las propuestas claramente de género al presentar iniciativas contra la trata de personas, la creación de un Ministerio de la Mujer y la ley de protección contra toda forma de violencia.

Las leyes contra la trata de personas, de promoción de la lactancia materna y de protección de las mujeres contra toda forma de violencia fueron presentadas por mujeres y hombres de distintos partidos políticos, como resultado del *lobby* de organizaciones de mujeres y feministas para la creación de dichas legislaciones. Mientras que la ley 5446 de Políticas Públicas para mujeres rurales fue una iniciativa exclusiva de la senadora Lilian Samaniego, una de las pocas lideresas de la ANR.

Cuadro 5: Leyes y políticas públicas sensibles al género aprobadas e implementadas en la década de 2010- 2018

Año	Iniciativa de ley aprobada	Iniciativa de ley no aprobada
2011	Ley Integral contra la trata de personas	
2012	Ley 4675: Creación del Ministerio de la Mujer	
2012	Decreto Nro. 9960: Creación del Vice-ministerio de Protección de los DDHH de las Mujeres	
2015	Ley 5508: Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna	
2015	Ley 5446: Políticas Públicas para mujeres rurales	
2016	Ley 5777: Protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia	
2018		Ley de paridad política

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa (2018).

- * Sobre el rechazo de la Ley de Paridad Política cabe señalar que una iniciativa “mutilada” fue aprobada en octubre de 2018, en la que se extrajo el objetivo fundamental de la propuesta de paridad política el cual era “la participación 50% de hombres y 50% de mujeres para listas para cargos de elección popular, en los órganos colegiados y el gabinete del poder ejecutivo”. Lo único que fue aprobado fue la asignación de un presupuesto etiquetado para promover la participación política de las mujeres.

Es importante señalar que este periodo ha sido difícil en cuanto a la discusión de los temas sensibles al género debido a la proliferación de organizaciones conservadoras tanto de la iglesia católica como de la protestante, como se ha detallado con anterioridad. No obstante, las conquistas jurídicas de las mujeres han sido considerables dado el contexto socio-político.

6. Las deudas de la democracia paraguaya hacia las mujeres: los derechos sexuales y reproductivos, la paridad política y los femicidios

Debido al incremento del número de casos de embarazos infantiles y adolescentes como consecuencias de abusos sexuales y violencia, se ha insertado en la agenda política feminista de Para-

guay la reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes para legalizar el aborto en los casos de violación. Según el UNFPA, Paraguay es el segundo país con mayor tasa de embarazos adolescentes en el Cono Sur, detrás de Brasil que ocupa el primer lugar (La Nación, 2017). Este mismo organismo apunta que 20% de los embarazos en este país se dan entre niñas y adolescentes cuya franja etaria se encuentra entre 10 y 19 años. Diariamente, en Paraguay, dan a luz dos niñas entre 10 y 14 años debido principalmente a abusos sexuales y violencia (Última Hora, 2016). Como respuesta a este fenómeno, organizaciones como CLADEM y *EqualityNow* han solicitado al Estado paraguayo la legalización del aborto en casos de violación, principalmente, a raíz del caso de “Mainumby”. El caso trata de una niña de 10 años que resultó embarazada tras ser abusada sexualmente por su padrastro. Su caso ha llegado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que dictó una medida cautelar en la que insta al Estado paraguayo a proteger a la niña cuyo embarazo a tan corta edad “podría vulnerar su derecho a la vida y a su integridad personal, física y psicológica” (20 minutos). Por estas razones se ha insertado en la agenda el debate de la interrupción del embarazo, pero ha sido infructuoso.

Por otra parte, en el ámbito político, el proyecto legislativo “Ley de paridad democrática” entre hombres y mujeres fue “mutilada” en su contenido original que señalaba:

“La presente ley tiene por objeto establecer, regular y garantizar paritaria de mujeres y hombres en los cargos de elección, de designación y en la selección del funcionamiento público, reconociendo que la participación de ambos en igualdad de condiciones constituye un derecho fundamental de una sociedad democrática” (Proyecto S-167074).

Es importante señalar que la iniciativa referida fue presentada el 8 de marzo de 2016 en el marco del Día Internacional de la Mujer proclamado por la ONU. El proyecto fue producto del esfuerzo conjunto entre activistas feministas, abogadas y mujeres políticas

de todos los partidos junto con el respaldo de organismos internacionales como ONU Mujeres e IDEA Internacional. Las discusiones en torno a la necesidad de implementar la norma de paridad en Paraguay se han dado desde finales de la década de 1990, pero solo se han podido concretar en años recientes tras un extenso recorrido por diferentes instancias de debate tanto a nivel nacional como internacional por parte de movimientos de mujeres y organizaciones feministas, mujeres militantes y líderes de partidos políticos, integrantes de organismos de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales antes señalados. El proyecto fue aprobado por una amplia mayoría en la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2018 en un clima caracterizado por aspiraciones “electoralistas” de cara a las elecciones del 22 de abril de ese mismo año (ABC Color, 2018).

Tras las elecciones de abril de 2018 y con un nuevo gobierno caracterizado por su conservadurismo religioso y una Cámara de Diputados que ha perdido un escaño para las mujeres, el proyecto aprobado en octubre de 2018 por los legisladores paraguayos fue una “ley de paridad sin paridad” en palabras de Bareiro (2018), ya que extrajeron lo más importante de su propuesta inicial, la conformación en razón de “50% de hombres y 50% de mujeres para listas para cargos de elección popular, en los órganos colegiados y el gabinete del Poder Ejecutivo”. Lo único que fue aprobado fue la asignación de un presupuesto etiquetado para promover la participación política de las mujeres.

En lo que respecta al ámbito social, las deudas de la democracia paraguaya con las mujeres guardan relación con las desigualdades de género, la violencia y el feminicidio. Es por ello que, tanto el 25 de noviembre de 2017, como el 8 de marzo de 2018 y 2019, miles de mujeres y hombres paraguayos se congregaron en la Plaza de la Democracia en la capital del país para manifestarse en contra de los feminicidios y de la violencia de género. Bajo el hashtag #25NPy se convocaron en redes sociales a miles de mujeres y hombres y a más de 80 organizaciones sociales para marchar contra la violencia

de género tanto en la capital como en otras ciudades de la República. La marcha convocada del #25NPY buscaba denunciar todo tipo de violencia incluyendo la física, la sexual, el acoso callejero, los asesinatos de mujeres transexuales, los feminicidios y el machismo (Última Hora, 2017). Las consignas se unieron a las del movimiento feminista internacional: “*Roikovesé ha Roikovéta*” (que en guaraní significa “Vivas Nos Queremos”), así como también los lemas “Ni Una Más”, “Ni Una Menos” de los movimientos feministas latinoamericanos.

Unos meses después bajo el hashtag #8MPY se reunieron nuevamente más de diez mil personas en la Plaza de la Democracia y en otras capitales departamentales para marchar por el cese de la violencia de género y el acoso sexual hacia las mujeres. Las participantes de la marcha consideran que el movimiento feminista en Paraguay “está revitalizado, es joven y está por todo el país”. Las principales demandas de los encuentros feministas y de mujeres en 2017 y 2018 guardan relación con “la igualdad, el cambio del sistema (patriarcal), el fin de la violencia contra las mujeres, fin de la discriminación a lesbianas, bisexuales y trans, igualdad salarial, paridad”. El 8 de marzo de 2019, el lema que congregó a ciudadanos y ciudadanas paraguayas para marchar por el Día Internacional de la Mujer fue “Nuestro trabajo vale” (*Ore rembiapo ovale*, en guaraní) (ABC Color, 2019) y fue la ocasión en que, nuevamente, tanto movimientos feministas como de mujeres de todo el país junto con hombres salieron a exigir igualdad salarial para las mujeres, espacios de poder a través de la ley de paridad, fin a la violencia de género y justicia para los feminicidios.

Conclusiones

Tras el recorrido por tres décadas de democratización en Paraguay y la identificación de las leyes y políticas sensibles al género implementadas en ese periodo, en esta investigación se concluye que los avances legislativos alcanzados en materia de derechos humanos para las mujeres han sido el resultado de la movilización de organizaciones de mujeres y feministas y de las alianzas entre

mujeres políticas de distintos partidos antes que una orientación de políticas públicas hacia la igualdad de género en una nación que se caracteriza por sus valores conservadores y religiosos. Aunado a lo anterior, es importante señalar que los avances legislativos se dieron principalmente en ámbitos como el político, el laboral, el social, el jurídico y no así en esferas como la económica y los derechos sexuales y reproductivos.

En términos generales, las políticas de igualdad en Paraguay son pocas, escasamente institucionalizadas y representan la construcción hegemónica respecto a la “identidad femenina” para la sociedad paraguaya, es decir, madre, blanca, adulta y/o pobre o vulnerable, excluyendo de la representación sustantiva⁴, en términos de Pitkin, a otras mujeres con identidades étnicas, sexuales o lingüísticas distintas, tales como las mujeres indígenas, afrodescendientes, guaraní-parlantes, o con identidades sexuales u orientación sexual no hegemónicas. Esta construcción de la “identidad femenina” tiene mucho sentido si se piensa también en la conformación de las legislaturas paraguayas, mayoritariamente constituidas por hombres casados, de clase media o alta, mestizos e hispanoparlantes, así como por mujeres que constituyen la minoría del Congreso pero que comparten las mismas características socio-demográficas y los mismos intereses que sus pares diputados. No obstante, esta construcción del “ser mujer” para los y las legisladoras deja en evidencia los vacíos que existen para las identidades étnicas, sexuales y lingüísticas que no se encuentran representadas, tanto descriptiva como sustantivamente en el Congreso paraguayo.

4. Hace referencia a la inserción de temas específicos por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo. Lois y Alonso (2014: 72) señalan que la representación sustantiva remite a la idea de que las mujeres representen sus propios intereses en mayor medida que los hombres. Lo anterior, aseguran, guarda relación con la idea de que los cambios en la composición de los congresos han impactado en el funcionamiento y en la actividad parlamentaria.

A lo anterior cabe señalar que buena parte de las políticas públicas hacia las mujeres establecidas en Paraguay (por ej. políticas públicas para mujeres rurales y protección de estudiantes en estado de gravidez y de maternidad) parten de una visión asistencialista hacia este sector de la población, y por ello, no cuestionan las desigualdades estructurales de fondo que excluyen a miles de mujeres paraguayas del acceso a sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Es decir, que en sus marcos normativos no existe una clara perspectiva de género que apunte a la igualdad entre hombres y mujeres, sino más bien a apoyar de manera asistencialista a mujeres cruzadas por condiciones diversas como la precariedad económica o en estado de gravidez.

Otro hallazgo de la investigación es que existe una distancia considerable entre los pocos avances normativos que hay en Paraguay respecto a la igualdad de género y la implementación de dichas políticas públicas. Solo a modo de ejemplo, basta con abordar dos políticas públicas específicas: la creación del Ministerio de la Mujer y de la Ley 5777 de protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia, ya que ambas encuentran grandes dificultades para la implementación de sus programas debido a la escasez de recursos para su ejecución.

En el ámbito político, aunque en las primeras décadas analizadas existieron avances con la implementación de las cuotas de género como la reforma electoral de 1996 y los cambios de estatutos de los partidos políticos, desde que las organizaciones de mujeres y feministas han priorizado la paridad política, los actores políticos, los partidos políticos y los juristas han puesto el “grito en el cielo” por esa reivindicación de igualdad política, lo cual se ha reflejado en la aprobación de la “ley de paridad sin paridad” de octubre de 2018.

Finalmente, queda apuntar que en un contexto socio-político como el descrito anteriormente, las mujeres paraguayas son valoradas en su dimensión maternal y de abnegación ante la patria y la familia cada 24 de febrero que se recuerda el papel de las

*residentas*⁵, pero el resto del año se les restringe mayores espacios de participación política, se les limita la igualdad salarial, se les niega el acceso a derechos reproductivos y sexuales y la política de diversidad sexual.

5. El 24 de febrero en Paraguay se conmemora el Día de la Mujer Paraguaya en alusión a la Primera Asamblea de Mujeres Americanas que se congregaron en 1867 en Asunción para donar sus joyas y alhajas para ayudar a la causa de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) (ABC Color, 2012).

Bibliografía

- 20 minutos (2015). "La CIDH pide a Paraguay que deje abortar a Mainumby, la niña de 10 años que está embarazada". 9 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/2483907/0/derechos-humanos/nina-paraguaya/embarazada-10-anos/>
- ABC Color (2019). "Nuestro trabajo vale", gritan en las calles". 8 de marzo de 2019. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/inicio-marcha-de-mujeres-1793710.html>
- ABC Color (2019). "Activistas exigen poner fin a la violencia y discriminación". 8 de marzo de 2019. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/activistas-exigen-poner-fin-a-la-violencia-y-discriminacion-1793356.html>
- ABC Color (2018). "Diputados sepultan hoy la ley de paridad política". 10 de octubre de 2018. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/diputados-sepultan-hoy-la-ley-de-paridad-politica-1748357.html>
- ABC Color (2017). "Feministas ya no callan agresiones" 26 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/feministas-ya-no-callan-agresiones-1653085.html>
- ABC Color (2012). "24 de febrero, Día de la Mujer Paraguaya". 21 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/escolar/24-de-febrero-dia-de-la-mujer-paraguaya-369059.html>
- ABC Color (2010). "Reactivan en Senado polémico proyecto de salud reproductiva y sexual". 5 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/reactivan-en-senado-polemico-proyecto-de-ley-de-salud-sexual-646453.html>

- Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (Eds.) (2009). *Políticas de igualdad en España y Europa*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Cano Colazo, Victoria (2013). "Breve historia del feminismo en el Paraguay". En: Fondo de Mujeres del Sur. Disponible en: http://mujeresdelsur.org/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=1586:breve-historia-del-feminismo-en-el-paraguay&catid=38&Itemid=103
- Cerna Villagra, Sarah P. (2018). "Gloriosas pero relegadas: la marginalidad política de las mujeres en Paraguay". En: Fernández-Matos, Dhayana Carolina (2018) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances de los derechos políticos de las mujeres*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar. Pp. 55-75.
- Cerna Villagra, S. P. (2017). *La Representación Sustantiva de las Mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*. Tesis Doctoral en Ciencia Política. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cerna Villagra, Sarah P. (2015). "De residentas a presidentas: la procelosa participación de la mujer paraguaya en la política y la emergencia del movimiento político KuñaPyrenda". En: *Ciencia Política*, Nro. 10, Vol. 20, pp. 219-241.
- CLADEM (2018). "Nosotras CLADEM". Disponible en: <https://www.cladem.org/es/nosotras/cladem-en/paraguay>
- CONAMURI (2018). "Quiénes Somos". Disponible: <https://www.conamuri.org.py/quienes-somos/>
- Corvalán, G. (2013). *Movimiento Feminista Paraguayo: su construcción social*. Asunción: Servilibro.
- La Nación (2017). "Paraguay, segundo con más casos de gravidez adolescente". 21 de mayo de 2017. Disponible en: https://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2017/05/21/paraguay-segundo-con-mas-casos-de-gravidez-adolescente/

- Lois, M. y Alonso, A. (Coords.) (2014). *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Sistema de Información Legislativa, Paraguay (SIL) (2018). Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/>
- Somos Gay (2013). "Nueva organización LESVOS formada por mujeres lesbianas en Paraguay", 16 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://somosgay.org/noticias/detalles/nueva-organizacion-lesvos-formada-por-mujeres-lesbianas-en-paraguay>
- Soto Badaui, C. (2015). "Estancamiento o paridad" Ponencia presentada en Foro Más Mujeres en más municipios igual más democracia" organizado por la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay.
- Soto Badaui, L. (2015). *Partidos políticos y Participación Política de las Mujeres en Paraguay. Elementos para el debate*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Última Hora (2018). "La Cámara de Senadores sancionó una ley de paridad, sin paridad". 15 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/la-camara-diputados-sanciono-una-ley-paridad-paridad-n2773536.html>
- Última Hora (2017). "#25NPY: copan calles de Asunción contra la violencia contra la mujer". Disponible en: <http://www.ultimahora.com/25npy-copan-calles-asuncion-contra-la-violencia-las-mujeres-n1121024.html>
- Última Hora (2016). "Alarmantes cifras de embarazo adolescente en Paraguay", 2 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/alarmantes-cifras-embarazo-adolescente-paraguay-n996588.html>
- Última Hora (2010). "Ultiman detalles de la marcha "Queremos papá y mamá". 29 de setiembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ultiman-detalles-la-marcha-queremos-papa-y-mama-n363162.html>

¿Cómo se protesta en Paraguay? Repertorios de acción colectiva en 30 años de democratización

Sara Mabel Villalba

Resumen

Los movimientos sociales irrumpieron con fuerza en Paraguay luego del derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). A lo largo de tres décadas, en el escenario político han surgido diversos actores sociales con variadas demandas, además de los clásicos movimientos campesino y sindical. En esta situación se han visibilizado repertorios de acción colectiva relacionados con la dinámica propia de los actores y del contexto nacional e incluso del ámbito internacional.

El objetivo de este capítulo es identificar las principales modalidades de protesta implementadas por los actores que han incurrido en la acción colectiva contenciosa en los 30 años posteriores al golpe de Estado de 1989. Se plantea que en dicho periodo el tipo de repertorio de alteración del orden ha sido empleado con mayor frecuencia por parte de los demandantes, especialmente en movilizaciones de gran envergadura. El tema será examinado mediante la teoría del Proceso Político que incluye el concepto Repertorio de acción colectiva y sus tipologías. El estudio constituye una investigación exploratoria-descriptiva y la metodología se basa en el análisis documental.

Introducción

La movilización social constituye un denominador común de los países en todo el mundo. Paraguay no es la excepción. La “acción colectiva contenciosa” (Tarrow, 2011) se incrementó significativamente luego del golpe militar que en 1989 derrocó a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989).

A lo largo de tres décadas, en el país emergieron actores sociales con variadas demandas y modalidades de protesta. En algunos casos emplearon formas clásicas como la huelga o las concentraciones de personas, más conocidas como “manifestaciones” en el contexto nacional.

En otras ocasiones, los demandantes recurrieron a formas de acción colectiva similares a las de otros países. Especialmente en los últimos años se registró el surgimiento de nuevos actores que presentaron formas innovadoras de protesta. En efecto, si bien las movilizaciones populares forman parte de la historia de cualquier país, las modalidades varían de acuerdo con la memoria histórica, los imaginarios colectivos, los contextos y las coyunturas.

En esa línea, el objetivo de este estudio es identificar las formas de protesta –tácticas y dinámicas de movilización– implementadas por los actores sociales que han incursionado en el ámbito político en las últimas tres décadas.

Se buscará responder a dos interrogantes principales:

- ¿Cuáles son las principales modalidades de protesta empleadas por los actores sociales en Paraguay luego del golpe de Estado contra la dictadura stronista?
- ¿Cuál de los tipos de repertorios de acción colectiva ha tenido predominio en las tres décadas de democratización?

Este capítulo no pretende realizar un recuento exhaustivo de todos los eventos de movilización en 30 años, sino presentar un panorama general de las modalidades de protesta en dicho periodo e identificar el tipo de repertorio predominante. Para ello se considerarán algunas características resaltantes del repertorio como: la elevada frecuencia de su uso, su singularidad o sus características innovadoras.

La teoría del Proceso Político es el marco de análisis que permitirá identificar y examinar las formas de protesta empleadas por los demandantes. Este enfoque teórico incluye el concepto de “repertorio de acción colectiva”, con su correspondiente clasificación.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: en la primera parte se expone el marco teórico para el análisis de la acción colectiva. Específicamente se buscan precisiones de los conceptos de movilización social, acción colectiva, acción colectiva contenciosa y movimientos sociales. Luego se plantea el enfoque del Proceso Político, dentro del cual se inserta el concepto del repertorio de acción colectiva. Se presenta una clasificación de tres tipos de repertorios: convencional, de alteración del orden y de violencia. A esta tipología se suma la modalidad denominada representaciones políticas ritualizadas que es complementaria a las tres mencionadas.

Posteriormente, en una segunda fase se establecen las cuestiones metodológicas de este estudio, eminentemente cualitativo y de tipo exploratorio-descriptivo.

En una tercera fase, se relevan los principales repertorios de acción colectiva empleados por los diferentes actores sociales en Paraguay. Se realiza un análisis diacrónico de cada una de las tres décadas: 1989-1999; 2000-2010; 2011-2019. Finalmente, se presentan las características principales de los diferentes tipos de repertorios de acción colectiva en Paraguay, en los últimos 30 años, posteriores al golpe contra la dictadura stronista en 1989.

1. Marco teórico para el análisis de la movilización

1.1. Aproximaciones conceptuales

¿Qué se entiende por acción colectiva, movilización social y movimientos sociales? En referencia a la acción colectiva, este estudio se remite a la definición de Tarrow (2011: 24), quien considera a la acción colectiva como “*el acto irreductible que subyace a todos los movimientos sociales, los ciclos de protesta y las revoluciones*”, tal como puede apreciarse en el Diagrama N° 1. Esta acción colectiva se pone de manifiesto cuando la ciudadanía, aliada con ciudadanos y ciudadanas más influyentes y con cambios en el ambiente general, unen fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales. Según este autor, la acción colectiva en sí misma se produce en el marco de las instituciones, pero luego puede transformarse en acción colectiva contenciosa.

“Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades” (Tarrow, 2011: 24).

Diagrama N° 1. Tipología de acción colectiva contenciosa



Fuente: Elaboración propia, basada en Tarrow, 2011.

Tarrow sostiene que la “acción colectiva contenciosa” se constituye en la base de los movimientos sociales, dado que es el principal recurso –y a veces el único– del que estos disponen para enfrentarse a los Estados o a ciertos adversarios más poderosos. Las organizaciones recurren a la acción colectiva contenciosa para el aprovechamiento de las oportunidades políticas, la creación de identidades y la movilización contra adversarios con mayores recursos.

En cuanto al término movilización, pese a su uso recurrente, este concepto está marcado por la imprecisión. Para esta investigación se ha considerado la definición de Rutch (1999) que, si bien procede de la Teoría de los Recursos de la Movilización, tiene en cuenta de manera indirecta al contexto y a otros actores. Este autor define la movilización como:

“El proceso de creación de estructuras de los movimientos y de preparación y realización de acciones de protesta, que serían así los ‘productos visibles’ de los movimientos dirigidos a los actores y a quienes se mueven fuera de su esfera de actuación” (Idem: 264).

Con respecto al concepto de movimiento social, Tarrow (2011: 37) sostiene que son “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades”.

1.2. Teoría del Proceso Político

La Teoría del Proceso Político (TPP) se ocupa de la “dinámica organizacional de la acción colectiva” (McAdam et al., 1999: 24) y la concibe como un hecho racional (Della Porta y Diani, 2011: 38). Además de analizar la cohesión y la organización del movimiento, la TPP se centra en el contexto de las oportunidades políticas disponibles en un determinado momento, esto implica los “recursos externos” al movimiento (Tarrow, 2011: 116).

Este modelo teórico también insiste en el carácter dinámico y las interacciones estratégicas que se registran durante el proceso (Mc.Adam, Tarrow, Tilly, 2005: 17). Ha centrado su atención sobre las interacciones entre actores nuevos y tradicionales y entre formas no convencionales de acción colectiva y sistemas institucionales (Della Porta y Diani, 2011: 39).

Una de las características de este modelo es que considera a los movimientos sociales como fenómenos políticos que poseen un proceso desde su inicio hasta su declive. Otro rasgo distintivo es que uno de sus referentes principales es el Estado y destaca la interacción entre los movimientos sociales y la política institucionalizada (Mc. Adam *et. al.*, 1999: 23).

Se considera que la TPP se originó en EE.UU., a fines de los 70, con la obra de Tilly (1978) *“From mobilization to revolution”*, donde elabora un “modelo político” compuesto por elementos como: una población, un gobierno, una política, uno o más contendientes y una o más coaliciones entre estos.

En resumen, para los principales exponentes de la TPP -Tilly, Tarrow, Mc. Adam- el surgimiento de los movimientos sociales constituye la consecuencia de la concurrencia de tres factores como son: las oportunidades políticas, las organizaciones establecidas y las ideas compartidas, legitimadoras y catalizadoras de la acción colectiva (Mc. Adam, 2002: 247).

1.3. Repertorios de acción colectiva

Un aporte de la TPP, adoptado para este estudio, tiene que ver con la estrategia de los movimientos sociales, especificada a través del concepto de “repertorio de acción colectiva”, que consiste en el modo en que la gente interactúa dentro de la contienda política (Mc.Adam *et. al.*, 2005: 17). Este concepto fue introducido por Tilly (1978), quien sostiene que el repertorio está influenciado por las condiciones históricas, y a la vez limitado por las instituciones, las prácticas y las creencias vigentes.

El autor define al repertorio de acción colectiva como: “Un conjunto limitado de rutinas aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso de elección relativamente deliberado (...). Son creaciones culturales aprendidas (...) y surgen de la lucha” (Tilly, 2002: 31). Esto implica que el repertorio o las formas de protesta cambian continuamente. Este cambio de repertorios proviene de las relaciones y las experiencias personales en una determinada sociedad (Cruz, 2008: 12).

Tarrow (2011: 84) señala que el repertorio implica “no solo lo que la gente hace cuando interviene en un conflicto con otros, sino también lo que sabe hacer y lo que otros esperan que haga”. Si bien existen varias categorías para estructurar estos repertorios, una de ellas –que será empleada en este estudio– es la categorización de Tarrow (2011: 138 y ss). El autor se refiere a tres tipos de repertorios: la violencia, la alteración del orden y la acción colectiva convencional.

a) Repertorio de violencia

La violencia es la forma más antigua y directa de presión y la más fácil de iniciar, aunque no es la más frecuente en las democracias contemporáneas. Tilly (2004) define la violencia colectiva como los episodios en los cuales “se inflinge daños físicos inmediatos a personas y/u objetos [...], implica por lo menos a dos autores de los daños, y es consecuencia, al menos en parte, de la coordinación entre las personas que realizan los actos que provocan los daños”.

b) Repertorio de alteración del orden

La alteración del orden ha adoptado diversas manifestaciones y básicamente es la obstrucción de las actividades rutinarias de los oponentes, de los observadores o de las mismas autoridades. Su objetivo es forzar a atender las demandas de los manifestantes. Es un tipo de acción que “rompe con la rutina, sorprende a los observadores y desorienta a las élites, al menos por un tiempo” (Tarrow, 2011: 180). Su principal desventaja es su inestabilidad porque puede tornarse en violencia o en un tipo de acción colectiva convencional.

c) Repertorio convencional

Es el repertorio conocido y comprendido, supone escaso riesgo para los participantes y por tanto tiene mayor poder de convocatoria. “Tiene la ventaja de basarse en rutinas que la gente conoce y las élites aceptan” (Tarrow, 2011: 180). Se incluyen las manifestaciones y las huelgas que se iniciaron como formas de alteración del orden y paulatinamente se institucionalizaron.

d) Representaciones políticas ritualizadas

Además de los tres tipos de repertorios específicos mencionados, otra modalidad complementaria de protesta constituyen las denominadas “representaciones políticas rituales”¹ (Tarrow, 2011: 203) o “culturales” (Medel y Somma, 2016: 177) o “acciones lúdicas y artísticas” (Tejerina, 2010: 90). Este tipo de repertorios está relacionado a una estética que contribuye a la construcción de significados y a la formación de la identidad de los movimientos sociales (Eyerman, 1998: 143).

Constituye la dimensión simbólica de los repertorios e implica una determinada “puesta en escena y de construcción de imágenes en torno a un grupo y causas” (Neveu, 2000: 35). En la práctica se centra en numerosos rituales que buscan construir significados y aglutinar a los miembros de los movimientos sociales (Tejerina, 2010: 149). Estos rituales pueden incluir: canciones, performances, puestas teatrales, dramatizaciones, disfraces. También se complementan con símbolos gráficos como: pancartas, carteles, grafitis y/o pasacalles que expresan las reivindicaciones.

La finalidad de este tipo de acciones es informar sobre los objetivos y dar a conocer la identidad del movimiento social a otros sectores de la sociedad. Las acciones buscan crear o fortalecer una identidad al interior del movimiento y un reconocimiento del mismo hacia el exterior (Ídem: 90).

1. Para este estudio se ha optado por utilizar este concepto.

1.4. Cuestiones metodológicas

Este estudio es de tipo exploratorio-descriptivo de naturaleza cualitativa. El cariz exploratorio se debe a la ausencia de investigaciones previas con respecto a las características y a la tipología de los repertorios de acción colectiva en Paraguay.

Hasta ahora, la literatura respectiva ha sido enfocada hacia el análisis de los actores, las dinámicas y las demandas de los movimientos sociales en Paraguay (Yuste, 2005; Palau *et al.*, 2018). El estado del arte también comprende el análisis de los movimientos paraguayos: campesino, (Palau, 2005; Fogel, 2006; Areco *et al.*, 2014), estudiantil, (Torres Grössling, 2005; Soares, 2005; González Bozzolasco, 2007), sindical (Palau, 1997; Céspedes, 2001; González Bozzolasco, 2013), de mujeres (Palau, 1997) y urbanos (Imás, 2001).

Además, en Paraguay ninguna institución estatal, académica o de la sociedad civil posee una base de datos cuantitativos respecto del total de eventos de movilización social registrados en el país. Por tanto, la metodología de este estudio se sustenta en la investigación documental de fuentes primarias como archivos institucionales de organizaciones integrantes de los movimientos sociales (comunicados, convenios, sitios web). Las fuentes secundarias incluyeron: bibliografía especializada sobre movimientos sociales y acción colectiva y referente al contexto sociopolítico de Paraguay, posterior al golpe de 1989 y, de manera específica, los 18 informes anuales de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). También se consultaron publicaciones periódicas y documentación audiovisual.

2. Actores y repertorios de movilización social

A continuación, se relevan los principales repertorios de acción colectiva –formas elegidas y aprendidas de protestar– empleados por los diferentes actores sociales en Paraguay en las últimas tres décadas. Se realiza un análisis diacrónico, divididos en tres periodos: 1989-1999; 2000-2010; 2011-2019.

2.1. Década 1989-1999

Se inicia con el golpe de Estado contra la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) y culmina con el evento denominado “Marzo Paraguayo”, donde se registra la mayor movilización social desde 1989 (Lacchi, 2009). La principal característica de esta época es precisamente la efervescencia de la acción colectiva. El derrocamiento de la dictadura se constituyó en sí misma en una oportunidad política que impulsó la acción colectiva contenciosa,

Tabla N° 1. Actores y repertorio de acción colectiva

Década 1989-1999			
Actores	Tipos de repertorio de acción colectiva		
	Convencional o rutinario	Alteración del orden	Violencia
Campeños	Manifestaciones Marchas	Ocupación de tierras Cortes de rutas	
Sindicatos	Huelgas Manifestaciones	Huelgas	
Médicos y enfermeras	Huelgas Manifestaciones Marchas	Huelgas	
Movimiento Objeción de Conciencia		“Cadenas humanas” “Alfombras humanas” Performances	
Niños, niñas y adolescentes trabajadores	Manifestaciones		
Movimiento de “Sin techo”	Manifestaciones	Ocupación de tierras	
Choferes del servicio de transporte público	Manifestaciones	Cortes de ruta	
Ciudadanos/as autoconvocados/as en el “Marzo Paraguayo”	Manifestaciones	Ocupación de plazas	Quema de vehículos Enfrentamientos con fuerzas policiales Enfrentamientos con manifestantes de otro sector

Fuente: Elaboración propia.

además de un marco legal favorable a la libertad de expresión y asociación. Se visibilizaron nuevos actores sociales, quienes incluyeron temas ausentes hasta entonces en la agenda política y mediática del país².

a) Repertorio convencional

Uno de los principales ejemplos de repertorio convencional fueron las huelgas generales organizadas por las centrales obreras en este periodo, especialmente en la primera mitad de la década de 1990. Una de las más importantes fue la huelga general del 2 de mayo de 1994, impulsada por las tres organizaciones sindicales reconocidas: Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT). Esta huelga fue la primera después de 36 años³.

Según Tarrow (2009: 145), la huelga comienza como una alteración contra el orden establecido, pero que a lo largo del tiempo se transforma en un repertorio convencional y se la considera como una institución para la negociación colectiva “con su propia jurisprudencia, rituales y expectativas”.

Sin embargo, durante la dictadura stronista, las organizaciones sociales fueron reprimidas o cooptadas (Bareiro, et al., 2004) y además se promulgaron las conocidas como “leyes liberticidas” que obstaculizaban la libre expresión y la libertad de asociación bajo el pretexto de proteger la “democracia” (López, 2018: 182-184). Se impidió la realización de huelgas, especialmente en empresas públicas, y en el sector privado, el régimen controlaba las relaciones de

2. Entre los nuevos actores sociales de esta década se incluyen el Movimiento Objeción de Conciencia (MOC) o movimiento antimilitarista en 1994; el Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (hoy LGTB) en 1999, la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (CONNATs) en 1995 y la Fundación Vencer que aglutinaba a personas con VIH en 1997 (Yuste, 2005).

3. La última huelga general había sido realizada en 1958.

trabajo a través de estructuras corporativas de facto. De hecho, el número de huelgas aumentó ocho veces y el número de huelguistas se incrementó en un 700% en los primeros años de la transición democrática. “Durante el autoritarismo, no existía sindicación, ni negociación colectiva, ni huelga en el sector público, con algunas excepciones” (Céspedes, 2001: 394, 400-402).

Por tanto, a pesar de su antigüedad como medida de protesta, se plantea el interrogante de si ¿en realidad las huelgas podrían ser consideradas como un tipo de repertorio convencional en Paraguay en el periodo analizado? La otra alternativa es considerarlas como medidas de carácter extraordinario que buscaban alterar el orden establecido por la dictadura stronista.

b) Repertorio de alteración del orden

El movimiento campesino, estructurado en varias organizaciones o federaciones, es considerado el actor principal de la década de 1990. Sus principales repertorios de acción colectiva fueron las ocupaciones de latifundios –asignados de manera ilegal durante la dictadura stronista– así como las marchas y los cortes de rutas y calles en varios departamentos del país.

En el mismo año del golpe de Estado, 1989, se llevaron a cabo más de 90 ocupaciones de tierras (Fogel, 2006: 97). Asimismo, desde 1993 (hasta la actualidad), la Federación Nacional Campesina (FNC), una de las organizaciones centrales del movimiento campesino, organiza en Asunción las denominadas “marchas campesinas”. Sus demandas incluyeron la provisión de servicios básicos de salud y educación, apoyo a la producción e implementación de la reforma agraria. Los cortes de rutas en diferentes puntos del país se han constituido en las medidas más fuertes de presión de la FNC y de la Mesa Coordinadora de Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) (Palau, 2005: 23).

También en los suburbios de Asunción y en localidades del departamento Central, desde 1989 se iniciaron las ocupaciones de

tierras por parte de organizaciones denominadas “sin techo”. Estos grupos estaban integrados por campesinos obligados a migrar a las ciudades y que padecían el déficit de viviendas en zonas urbanas o bien eran habitantes de zonas inundables de Asunción (Imás, 2001; Cantero, 2005: 166-167, 177; Ortíz, 2005: 255).

En la década de los 90 también los docentes, agremiados en la Organización de Trabajadores de la Educación (OTEP), realizaron paros de actividades escolares, concentraciones de protesta y bloqueos de calles y rutas en todo el país. Este mismo repertorio también fue implementado por trabajadores del Instituto de Previsión Social (IPS); las enfermeras y médicos del Hospital de Clínicas y los choferes de los transportes públicos.

c) Repertorio de violencia

El principal evento de protesta donde se empleó un repertorio de violencia fue en el denominado “Marzo Paraguayo” y se registró 10 años después del golpe contra la dictadura stronista. El hecho se originó con el magnicidio del vicepresidente de la República, Luis María Argaña, el 23 de marzo de 1999. La reacción fue una movilización ciudadana en rechazo a la violencia política y en demanda de un juicio político al entonces presidente de la República, Raúl Cubas Grau. A su vez, también se manifestaron los adherentes al Gral. Lino Oviedo –aliado del presidente Cubas– sobre quien recayeron acusaciones de la autoría moral del crimen⁴.

La acción colectiva se registró durante 6 días seguidos y participaron alrededor de 20.000 personas procedentes de diferentes gremios como sindicalistas, docentes, miembros de partidos políticos y de organizaciones sociales, además de la ciudadanía en general, principalmente jóvenes de diversos sectores sociales. Además, la manifestación coincidió con la marcha campesina anual de la

4. En el país se había generado una serie de conflictos y polarización manifestadas en los tres poderes del Estado. Ver: Lachi, 2009; Abente, 2010; Brítez y Caballero, 2010.

FNC. En principio, los campesinos se retiraron de las plazas, dado que tenían reivindicaciones concretas diferentes. Sin embargo, posteriormente se sumaron para apoyar a los manifestantes (Brítez y Caballero, 2010: 31).

Las formas de protesta se alternaron entre repertorios convencionales, de alteración del orden y de violencia. En el primer caso, se realizaron marchas en diferentes puntos del país, se emitieron comunicados de repudio al magnicidio y apoyo a los manifestantes. El repertorio de alteración del orden incluyó la ocupación de las cuatro plazas adyacentes al edificio del Congreso Nacional, así como de la vía pública en las zonas aledañas. Además hubo barreras y cortes de calles en varios puntos de la ciudad. En varias localidades del país también se realizaron concentraciones y marchas.

A su vez, el repertorio violento incluyó daños a la propiedad privada cuando los manifestantes incendiaron varios vehículos estacionados en las zonas aledañas al edificio del Congreso. Además, se generaron enfrentamientos y agresiones físicas entre los manifestantes antigubernamentales y los adherentes al Gral. Oviedo. A esto se sumó la represión policial contra los primeros. Decenas de manifestantes fueron heridos y siete manifestantes antigubernamentales fueron asesinados en el lugar.

Finalmente, ante la renuncia del presidente Cubas y la asunción del presidente del Congreso, Luis González Macchi, como presidente de la República, se registró una manifestación espontánea de apoyo de miles de personas. Nuevamente, los manifestantes se congregaron en zonas y calles adyacentes al edificio del Congreso.

2.2. Década 2000-2010

Las ocupaciones de tierras y cortes de rutas –la mayoría de las veces seguidas de desalojos y represión policial– por parte de las diferentes organizaciones del movimiento campesino y de los grupos “sin techo”, fueron algunos de los repertorios de acción colectiva usuales, especialmente de la primera mitad de esta década.

Asimismo, caracterizaron a este periodo las masivas movilizaciones de rechazo a la modificación de la Constitución Nacional para incluir la figura de la reelección presidencial, en 2006 y 2007.

Tabla N° 2. Actores y repertorio de acción colectiva

Década 2000-2010			
Actores	Tipos de repertorio de acción colectiva		
	Convencional o rutinario	Alteración del orden	Violencia
Sindicalistas	Huelgas	Cierre de calles	
Campeños	Manifestaciones Marchas	Ocupación de tierras Cierres de rutas y calles Ocupación de edificios estatales Barreras humanas ante fumigaciones	
Médicos y enfermeras	Manifestaciones Marchas	Cierre de calles	
Docentes	Manifestaciones Marchas Marchas	Cierre de calles	
Grupo antimilitarista	Manifestaciones Marchas	Performance al costado de edificio de Congreso	Enfrentamiento con fuerzas de seguridad
Grupos LGTB		Acto reivindicatorio en lugar público	
Grupos Sin Techo		Ocupación de tierras	Disparos a comitiva fiscal
Indígenas	Manifestaciones Marchas	Ocupación de tierras Cierre de rutas. Ocupación de lugares públicos. Cierre de parque natural	
Ciudadanos autoconvocados en contra de la reelección	Manifestaciones Marchas	“Cadena humana” alrededor de Palacio de Justicia	

Fuente: Elaboración propia.

a) Repertorio convencional

Las marchas y concentraciones eran consideradas como parte de un repertorio de acción colectiva convencional en Paraguay en la década del 2000 y eran empleadas por grupos gremiales, campesinos y otros sectores.

Asimismo, en 2003 un grupo LGTB⁵ organizó un acto público en una plaza. Teniendo en cuenta más bien a los actores impulsores antes que al repertorio en sí mismo, este se constituyó en una “alteración del orden establecido” en lugar de un repertorio de tipo convencional. En efecto, Tarrow (2011) sostiene que “la alteración de lo establecido es la moneda común de las acciones colectivas de protesta”. Por primera vez en Paraguay, dicho grupo reivindicó públicamente sus demandas de visibilidad y reconocimiento social, lo cual fue resaltado por los medios de comunicación. Sus marchas anuales –desde entonces hasta la actualidad– poseen un carácter lúdico e informal (Bareiro, 2004: 217; Yuste, 2005: 84) y se enmarcan dentro de las representaciones políticas rituales.

También en 2003 se realizaron varias marchas contra la guerra de EE.UU. contra Irak, especialmente por integrantes del movimiento antimilitarista. El 15 de febrero los manifestantes intentaron concentrarse frente al edificio de la Embajada norteamericana –fue impedida por la policía– y en abril del mismo año se congregaron frente al edificio de las Naciones Unidas (Bareiro, 2003: 215).

En lo referente al repertorio de acción colectiva convencional, en los primeros años de esta década, especialmente, continuaron las huelgas del sector privado y del público, principalmente médicos y enfermeras y docentes del sector. A las huelgas se sumaron numerosas concentraciones y marchas (Villalba, 2003; Pilz, 2004).

5. A nivel internacional y actualmente las siglas LGTB identifican a las palabras lesbiana, gay, bisexual y transgénero. Sin embargo, en Paraguay en 2003 dicha organización se denominaba Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAGLT) (Yuste, 2005: 72).

Entre los repertorios convencionales –aunque la convocatoria fue multitudinaria con más de 40.000 personas– se puede incluir la marcha organizada en marzo de 2006 contra el presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, quien se había proclamado titular del Partido Colorado, en contravención a lo establecido por la Constitución Nacional. También se realizaron concentraciones en Pilar, Encarnación y Pedro Juan Caballero (Bareiro, 2006; Gauto 2006: 232-234).

b) Repertorio de alteración del orden

La derogación de la Ley 1615/2000 De Privatización de las Empresas Públicas y evitar la aprobación del proyecto para la denominada “Ley antiterrorista”⁶ fueron dos reclamos movilizadores de organizaciones campesinas y gremiales, en 2002. Se realizaron cierres de rutas y manifestaciones en varios departamentos y las protestas duraron 16 días. Finalmente, un grupo de parlamentarios retiró el proyecto de ley mencionado y el Poder Ejecutivo se vio obligado a detener el proceso de privatizaciones (Pilz, Riquelme y Villalba, 2002; Riquelme, 2011).

En esta década las diferentes organizaciones campesinas continuaron con las ocupaciones de tierras y las marchas como parte de un repertorio de alteración del orden. Entre sus reivindicaciones figuraron: el derecho a la tierra, implementación de la reforma agraria, apoyo a la producción, entre otras. Desde 2003, también fueron ocupadas parcelas de brasileños adquiridas ilegalmente de colonos paraguayos (Fogel, 2006: 101). En 2004 se registraron alrededor de 75 ocupaciones de tierra en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa (Riquelme, 2005).

A lo largo del 2004 se realizaron marchas y bloqueos de rutas nacionales, además de concentraciones en varios puntos del

6. Las organizaciones percibieron que la ley facilitaría al gobierno la criminalización de las organizaciones sociales (Cantero, 2005: 175).

país, por parte de diferentes organizaciones campesinas como la FNC, la MCNOC y la Coordinadora Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas (CONAMURI). El repertorio de protesta también incluyó la ocupación de oficinas de instituciones estatales como el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) en varias localidades del país. El motivo principal de las protestas fue que el gobierno de Duarte Frutos autorizó por decreto el cultivo de material genéticamente modificado, legalizando la siembra de productos transgénicos en el país (Palau, 2005: 29-30).

En 2006, en el marco de las movilizaciones contra el presidente Duarte Frutos, mencionado en el apartado anterior, se realizó una performance denominada “Cadenazo a la injusticia”. El repertorio consistió en una marcha alrededor del Palacio de Justicia y la formación de una cadena humana alrededor del edificio. En ella participaron cerca de 2.000 personas (Gauto, 2006: 233).

Como forma de oposición al uso indiscriminado de agrotóxicos en la producción de soja, los campesinos iniciaron las denominadas “barreras humanas” para evitar la acción de las maquinarias empleadas para fumigar los cultivos. Este tipo de protesta fue enmarcado como una forma de “defensa de la vida y del medioambiente campesino” y fue empleado en reiteradas ocasiones desde 2007⁷ en adelante (Caputo, Palau y Segovia, 2009: 66; Vera y Riquelme, 2012: 334-35), con mayor o menor éxito⁸.

Otro repertorio de alteración del orden fue presentado en 2003 en el marco de la campaña “Desarmemos el presupuesto”, que

7. http://www6.rel-uita.org/agricultura/agrotoxicos/maquinaria_soja.htm

8. En la mayoría de los casos, efectivos policiales reprimieron a los campesinos que formaron “barreras humanas” o se manifestaban al costado de los terrenos. También resguardaron los cultivos de soja mientras se realizaban las fumigaciones, a pesar de contravenir normas ambientales (Cuenca, López y Leguizamón, 2014).

buscaba que el Presupuesto General de la Nación disminuyera rubros destinados a las Fuerzas Armadas en beneficio de las áreas de salud y educación. Frente a la Cámara de Senadores, los manifestantes presentaron una sentada en pupitres en actitud de espera para iniciar las clases, finalmente los manifestantes fueron desalojados (Bareiro 2003: 215).

En 2009 los indígenas del pueblo Aché emplearon un repertorio novedoso al clausurar todas las entradas al Parque Nacional Caazapá, creado sin consentimiento indígena en territorio ancestral Aché, para evitar la entrada de camiones que extraen rollos del lugar. El objetivo fue reclamar el manejo y la custodia del Parque, debido a la tala indiscriminada de árboles por parte de empresas madereras –que peligraba los recursos naturales y el modo de vida de las comunidades indígenas cercanas– ante la pasividad o connivencia de agentes del Estado. De la medida de protesta participaron los arqueros y otros integrantes de dos comunidades Aché. La movilización duró un mes, periodo en el cual los Aché realizaron permanentes “patrullajes de vigilancia” en el interior del Parque y forzaron la salida de personas que extraían rollos del lugar (Villalba, 2014).

En esta década los integrantes de pueblos indígenas ocuparon espacios públicos, especialmente plazas en zonas urbanas como una forma de reclamar atención estatal. También han organizado marchas y manifestaciones. En 2001 más de 4.000 indígenas cerraron por unas horas la Ruta Transchaco. Fue la primera vez que en Paraguay los indígenas realizaron un corte de ruta. Paralelamente más de 500 indígenas acamparon frente al edificio del Congreso en Asunción. El motivo de la protesta fue la intención del gobierno paraguayo de derogar la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas. Finalmente, la medida no fue concretada (Villalba, 2014: 79-80).

c) Repertorio de violencia

La gran mayoría de las protestas no incluyó un repertorio violento en sí mismo. No obstante, la respuesta estatal se tradujo

Tabla N° 3. Actores y repertorio de acción colectiva

Década 2011-2019			
Actores	Tipos de repertorio de acción colectiva		
	Convencional o rutinario	Alteración del orden	Violencia
Sindicalistas	Huelgas	Cierre de calles	
Campesinos	Manifestaciones Marchas	Cierre de rutas y calles Ocupación de tierras	
Indígenas	Manifestaciones Marchas	Cierre de rutas y calles Cierre de río Ocupación de plazas y sitios públicos	
Docentes	Huelgas Manifestaciones Marchas	Cierre de calles	
Médicos y enfermeras	Huelgas Manifestaciones Marchas	Cierre de calles	
Grupos LGTB	Marcha del Orgullo Gay		
Mujeres	Marcha del 25 N Marcha del 8 M Mamatón Manifestaciones	Mamatón	
Estudiantes secundarios	Marchas Manifestaciones Sentatas	Ocupación de edificio del MEC Cierre de calles Toma de colegios Performances en sitios públicos Festivales artísticos	
Universitarios	Marchas Manifestaciones Sentatas	Ocupación de predio de UNA	
Cooperativistas	Manifestaciones	Cierre de calles	

Trabajadores portuarios		Cierre de río	
Pescadores		Cierre de río	
Taxistas	Caravana de vehículos	Cierre de calles con sus vehículos	
Choferes del transporte público	Huelgas	Ocupación de sitios públicos Huelgas de hambre Crucifixiones	
Ciudadanos autoconvocados contra la corrupción*	Manifestaciones Marchas Caravanas de vehículos	Escraches Cierre de rutas Performances en sitios públicos	
Ciudadanos autoconvocados contra la reelección	Marchas Manifestaciones	Cierre de calles	Quema y saqueo del edificio del Congreso

Fuente: Elaboración propia.

* En este apartado se incluyen a todos los sectores en las diferentes demandas referidas a renuncias o destitución de autoridades acusadas de algún tipo de delito de corrupción.

en violentas represiones policiales contra los demandantes, tanto en zonas rurales como urbanas a lo largo de la década del 2000⁹. En algunos casos también hubo enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas policiales.

9. Debido a la extensión de este capítulo, no es posible mencionar todos los episodios de represiones de protestas y uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos policiales, las denuncias de tortura y los casos de criminalización y judicialización de las movilizaciones. No obstante, muchas de estas situaciones fueron analizadas en estudios de: Riquelme, 2003; Riquelme, 2006; Areco et al., 2014; Areco y Palau, 2016.

Uno de los escasos repertorios de violencia puntual por parte de los demandantes fue evidenciado en San Lorenzo, en el asentamiento denominado Marquetalia. Ante una amenaza de desalojo, algunos de los ocupantes de los terrenos dispararon contra una comitiva fiscal y policial (Bareiro, 2003: 217-218).

2.3. Década 2011-2019

Una de las características de esta década es, precisamente, la introducción de nuevos repertorios de acción colectiva por diferentes grupos demandantes. La novedad de estas acciones radicó en que, hasta entonces, no habían sido empleadas en Paraguay.

Principalmente, el periodo del gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) se ha caracterizado por el surgimiento de la acción colectiva contenciosa por parte de los denominados “nuevos actores” que son representantes de grupos o sectores sociales que hasta entonces han estado ausentes del escenario de movilización social tales como: docentes de colegios privados, cooperativistas, taxistas y personas autoconvocadas.

a) Repertorio convencional

Las huelgas continuaron en varios gremios, especialmente docente y obrero en esta década. Específicamente la huelga general organizada luego de 20 años de la última, en marzo de 2014, fue masiva y convocó a cinco centrales sindicales, a organizaciones campesinas, indígenas, estudiantiles, universitarias y de mujeres. La principal reivindicación fue el rechazo al proyecto de ley de alianza público-privada, entre otras varias reivindicaciones (Molinier, 2014: 284-285).

Asimismo, en esta década se iniciaron repertorios de representaciones políticas rituales que, con los años, se convirtieron en parte de un repertorio de acción colectiva convencional. Un ejemplo lo constituyen los actos conmemorativos del 8 de Marzo, Día Internacional de la Mujer, que en los últimos años registró una concurrencia multitudinaria e intersectorial, con una gama de performances artísticas y expresiones lúdicas. Lo mismo la Marcha del 25 de Noviembre, día de la lucha contra la violencia hacia la mujer.

También el evento denominado “Mamatón” se inició en octubre de 2014, cuando un grupo de mujeres, con apoyo del Programa Nacional de Lactancia Materna, a través de las redes sociales convocaron a madres para amamantar a sus bebés en una plaza. La medida se originó en repudio a la discriminación a las mujeres que amamantan en público y que se había registrado en un centro comercial días antes¹⁰. En los años siguientes se replicó la misma actividad como parte de la programación de actividades de la Semana de la Lactancia celebrada en agosto de cada año.

b) Alteración del orden

A fines de mayo de 2012, durante un mes aproximadamente, se registró un repertorio de protesta particular denominado “es-

10. <https://www.hoy.com.py/nacionales/discriminadas-y-sin-apoyo-estatal-madres-organizan-mamatn-en-defensa-de-la->

crache”¹¹ en contra de legisladores que habían votado a favor de una ampliación presupuestaria de 50 millones de dólares para el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), destinado a salarios de 9.000 operadores políticos¹². La convocatoria fue realizada desde las redes sociales y miles de personas se manifestaron durante semanas en un evento denominado “after office revolucionario”. Fue la primera vez que las redes sociales lograron protagonismo en el país (Boccia, 2012: 24).

Luego de la destitución irregular del entonces presidente de la República, Fernando Lugo (2008-2012) y durante el gobierno de Federico Franco (2012-2013), el escrache también se constituyó en una modalidad de protesta usual contra dicho mandatario.

En noviembre de 2013 un grupo de ciudadanos autoconvocados conformaron el movimiento 15Npy para protestar contra 23 senadores que habían votado contra la suspensión de inmunidad del senador Víctor Bogado, acusado de corrupción. En este contexto, unas 155 empresas de diversos gremios anunciaron que sus establecimientos comerciales no brindarían servicios a dichos parlamentarios y también se realizó una caravana de la que participaron 10.000 vehículos. Finalmente se consiguió el desafuero de Bogado (Bareiro, 2013: 30; Galeano, 2014:427-428).

Otra ola masiva de escraches se registró desde fines de 2017 y varios meses de 2018. En diciembre de 2017, tres días antes de las

11. El término “escrache” proviene del lunfardo, lenguaje de las clases populares en Argentina. Significa denunciar y señalar a quienes se considera responsable de algún delito impune. No es un procedimiento que intenta remplazar la justicia estatal, sino ejercer una condena social como práctica política comunitaria (Pérez, 2015: 145).

12. En 2006 ya se registró un antecedente de este repertorio contra cinco ministros de la Corte Suprema de Justicia. En ese entonces se organizó en Asunción una caravana de autos, de aproximadamente 80 vehículos, que recorrió las calles de Asunción y se dirigió a las viviendas de cada uno de los magistrados para organizar actividades lúdicas y artísticas de repudio. El emprendimiento se denominó en idioma guaraní: “Ñemoti Guazú” (Traducción propia: “Avergonzar en grande”) (Gauto, 2006: 233).

elecciones internas partidarias, el programa “A la gran 730” de Radio ABC Cardinal difundió audios filtrados del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), que evidenciaron prácticas corruptas en causas judiciales. La Fiscalía imputó a varios involucrados, pero las chicanas judiciales impidieron el avance de los procesos. Algunos de estos imputados volvieron a conformar las listas de candidatos para el Congreso, principalmente del Partido Colorado, en las elecciones nacionales del 22 de abril de 2018.

Uno de los principales implicados fue el propio presidente del JEM, el senador colorado Oscar González Daher, quien finalmente fue destituido debido a la presión popular y a denuncias comprobadas por la Fiscalía. No obstante, como estaba incluido en la lista de candidatos fue electo nuevamente como senador para el periodo 2018-2023.

Desde agosto de 2018, el mencionado parlamentario fue objeto de escraches durante 23 días ininterrumpidos¹³. Diariamente miles de personas se congregaban en una plaza y luego se instalaban frente a la casa del senador y arrojaban huevos, tomates, barro y basuras a la vivienda. También se organizaron diversas representaciones políticas rituales como: la quema de muñecos con la efigie del parlamentario, parodias teatrales, performances y festivales musicales (Villalba, 2018). Los manifestantes también adornaron con pétalos de rosas la oficina del legislador, situada en la Cámara de Senadores y presentaron una nota que solicitaba amablemente su renuncia¹⁴.

En este contexto, se conformó la Comisión Escrache Ciudadano (CEC), autoidentificada como un grupo de ciudadanos indignados por la corrupción, que ha organizado escraches dirigidos a diputados y senadores imputados en procesos judiciales. Además, conformaron una mesa de trabajo con la Fiscalía Anticorrupción y

13. <https://www.cdehot.com.py/noticia/nacionales/con-frio-y-lluvia-sigue-el-escrache-a-gonzalez-daher-en-luque>

14. <http://www.abc.com.py/nacionales/amable-escrache-a-gonzalez-daher-1734324.html>

solicitaron un espacio a la Corte Suprema de Justicia para destrabar los procesos por corrupción.

Ante su inminente destitución del Congreso, González Daher renunció y un juez ordenó su prisión preventiva por hechos punibles de enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y declaración falsa¹⁵. En total, en el 2018, tres parlamentarios dimitieron debido a la presión ciudadana y los escraches contra autoridades municipales y departamentales (acusadas de corrupción) se extendieron a varios departamentos del país como Alto Paraná, Concepción, Guairá, Amambay, Ñeembucú, Presidente Hayes y Central.

La denominada “Primavera Democrática” fue otro evento de protesta clave en este periodo, especialmente por su convocatoria masiva y por el protagonismo de los jóvenes. El 18 de setiembre de 2015 cerca de 12.000 jóvenes, docentes e integrantes de otras organizaciones sociales participaron de la “Marcha Nacional de los Colegios Públicos y Privados” que culminó frente al Congreso para demandar educación de mejor calidad. También se organizaron manifestaciones en otras localidades del interior (Sanabria, 2015: 37; Giménez, 2016: 148).

Un mes antes de este evento los estudiantes del colegio privado Cristo Rey, de Asunción, habían organizado una “sentata” como medida de protesta, en demanda de una mejor educación. Esta forma de acción colectiva es considerada característica del siglo XX y uno de los repertorios norteamericanos más relevantes de dicho periodo. Fue adoptada para protestar contra la segregación racial en EE.UU. a mitad del siglo pasado. Estas sentatas eran realizadas en comedores estudiantiles, estaciones de autobuses y otros sitios públicos (Tarrow, 2011: 183, 204-205).

Luego de la sentata realizada en Cristo Rey, los estudiantes del colegio público Saturio Ríos de San Lorenzo imitaron la medida

15. <https://www.ultimahora.com/manana-gonzalez-daher-y-su-hijo-cumplen-un-mes-presos-n2775129.html>

y durante una hora debatieron sobre criterios básicos para una educación de calidad. El ejemplo de esta acción colectiva se extendió a numerosos colegios de los departamentos Central, Itapúa, Guairá, Caazapá, Cordillera, Alto Paraná, San Pedro y Paraguairí.

Otro antecedente del año anterior fue la ocupación de la sede central del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) por parte de alumnos que integraban la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (FENAES). La medida fue adoptada luego del fracaso de reiterados pedidos de audiencia con la entonces ministra Marta Lafuente (Gimenez, 2016: 146).

La movilización denominada “UNA no te calles” se llevó a cabo en setiembre de 2015, de manera paralela a la “Primavera Estudiantil”, a raíz de que el diario nacional Última Hora publicó una serie de notas que daban cuenta de las prácticas de corrupción y malversación de fondos en el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Las denuncias movilizaron a estudiantes de las 12 facultades de la institución, quienes ocuparon y rodearon el edificio del Rectorado para resguardar documentos que podrían probar las denuncias de corrupción.

Durante semanas los estudiantes organizaron asambleas, festivales y performances, en reclamo de la destitución del rector de la UNA, Froilán Peralta, quien finalmente renunció el 25 de setiembre de 2015. Continuando con las reivindicaciones, se conformaron espacios institucionales en las distintas facultades para el inicio de una reforma universitaria de alcance más integral (Escobar, 2015: 25).

Luego de la “Primavera Estudiantil” en 2015, se sucedieron varias protestas de los estudiantes del nivel secundario, en diversos puntos del país. Uno de los repertorios empleados fue la ocupación, o “toma”, de colegios del sector público. En otros colegios también se suspendieron las clases y los estudiantes realizaron sentatas o manifestaciones frente a las instituciones. Esta modalidad de protesta se masificó en mayo de 2016 y duró tres días, en varios puntos del país, hasta conseguir la renuncia de la entonces ministra de Educación, Marta Lafuente, a quien acusaron de manejo irregular de fondos pú-

blicos, hostigamiento a organizaciones estudiantiles, entre otras denuncias (Decidamos, 2016: 300; Pereira, 2016: 409-410).

Además de estas movilizaciones estudiantiles a gran escala, se registraron otras protestas protagonizadas por jóvenes de diversos sectores sociales donde las performances artísticas fueron centrales. Como ejemplos se pueden citar que: en octubre de 2017 los estudiantes se disfrazaron de miembros de la organización de extrema derecha Ku Klux Klan en protesta por la decisión del MEC de prohibir materiales educativos sobre género en las escuelas¹⁶. En este mismo tenor, en la Plaza de la Democracia la organización Amnistía Internacional habilitó una performance denominada “Escuela N° 29.664 de Educación Medieval Discriminadora”, alusiva a la misma censura del MEC sobre los materiales con enfoques de género¹⁷.

Otro repertorio de alteración en este periodo consistió en el cierre de paso sobre los ríos empleados por estibadores, pescadores e indígenas. En noviembre de 2014, unos 11 trabajadores portuarios bloquearon con sus canoas la entrada a un puerto de Asunción sobre el río Paraguay (Martens, 2014: 382; Galeano, 2014: 437). La medida fue una protesta por el despido injustificado de unos 200 estibadores del puerto privado San Francisco¹⁸.

Asimismo, en enero de 2019, pobladores y pescadores de la localidad de Carmelo Peralta, en el departamento de Alto Paraguay, junto con indígenas del pueblo Ayoreo, cerraron el río durante dos días. La medida fue adoptada ante la intención del gobierno brasileño de limitar la captura y venta de peces al turismo pesque-

16. <https://www.ultimahora.com/vestidos-como-el-ku-klux-klan-protestan-contra-riera-n1114757.html>

17. <https://cienciadelsur.com/2017/11/22/amnistia-habilita-escuela-medieval-contra-censura-del-mec/>

18. <http://www.abc.com.py/nacionales/obreros-maritimos-cie-ran-rio-1305403.html>

ro¹⁹. Un año antes, en diciembre de 2018 los indígenas del pueblo Yshir, también en Alto Paraguay, organizaron el cierre parcial del río Paraguay. Los nativos reclamaron la libertad de dos personas arrestadas en territorio paraguayo por militares brasileños que los llevaron al vecino país²⁰.

Las huelgas de hambre y crucifixiones, consideradas medidas extremas, también fueron formas de protesta de los choferes del transporte público, específicamente de una empresa que cubría el itinerario de Asunción y la localidad de Luque. Esta medida duró casi dos meses, hasta que se revirtió el despido de los trabajadores y se consiguió la firma de un acuerdo tripartito entre la empresa, los choferes y el Ministerio de Justicia y Trabajo (Molinier, 2013: 279).

El mencionado tipo de repertorio de acción colectiva se encuentra dentro del marco conceptual de la “bioprotesta”, que consiste en la protesta expresada a través de una “gramática corporal” que genera significados culturales y políticos (Oliver, 2009). Específicamente se constituye en la utilización del cuerpo como herramienta de protesta e incluye todo tipo de autolesiones y las huelgas de hambre.

c) Violencia

La persistencia de incluir la figura de la reelección presidencial en la Constitución Nacional por parte del entonces Presidente de la República Horacio Cartes, generó conflictos durante buena parte de su mandato (2013-2018). En este contexto, el 31 de marzo de 2017, 25 senadores se reunieron a puertas cerradas para aprobar el controvertido proyecto de reelección presidencial, vía enmienda constitucional, buscando hacer posible la reelección de Cartes.

19. <https://www.ultimahora.com/cierran-rio-contra-reduccion-transporte-pescado-que-impondra-brasil-n2794580.html>

20. <http://www.centralnoticias.com.py/v2/levantan-bloqueo-en-rio-paraguay/>

El hecho generó el repudio de gran parte de la ciudadanía, que inició protestas en las cercanías del Congreso, a pesar de la violenta represión policial. No obstante, en un momento determinado los agentes de policía que rodeaban el edificio se replegaron y un grupo de personas ingresó e incendió el edificio del Congreso. Esa misma noche efectivos de la Policía irrumpieron en el local del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), la principal fuerza política opositora, sin orden judicial. En la ocasión fue asesinado un joven dirigente del partido. Hasta ahora, la Justicia no logró determinar al responsable de la orden de atropello del local partidario.

3. Breve caracterización de los repertorios de acción colectiva

Las huelgas, las marchas y las manifestaciones fueron las principales formas de repertorio convencional en las tres décadas en Paraguay. A esto se sumaron las representaciones políticas ritualizadas (performances y dramatizaciones, principalmente).

En cuanto al repertorio de alteración del orden, sobre todo en la primera década y parte de la segunda se destacan las ocupaciones de tierras reivindicadas, especialmente por parte de campesinos y migrantes rurales en zonas suburbanas.

Con la revisión de la bibliografía pertinente, queda evidenciado que desde mediados de la década del 2000 –especialmente durante el mandato presidencial de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)– estas ocupaciones se redujeron debido, principalmente, a las represiones policiales, amendrentamiento, criminalización y judicialización de las protestas, a través de la imputación de los líderes campesinos (Köhn y Martens, 2005; Martens, 2014; Martens, 2016; Von Lepel, 2016). También se registró un aumento de este tipo de medidas durante los primeros años del gobierno del presidente Horacio Cartes (2013-2018) (Areco y Palau, 2016; Irala y Acevedo, 2016).

Otros repertorios de alteración del orden empleados regularmente durante las tres décadas analizadas incluyeron la instalación de campamentos en sitios públicos –calles o plazas– principalmente por parte de familias sintierras (indígenas y campesinos).

Los cortes de las vías de tránsito se constituyeron en otro repertorio de alteración del orden usualmente empleado por la gran mayoría de los grupos demandantes. En efecto, una de las expresiones más comunes de la alteración del orden son los distintos tipos de barreras para impedir el libre tránsito de personas o vehículos. En Paraguay se registraron cierres de calles, de rutas, de ríos y las “barreras humanas” para evitar las fumigaciones con agrotóxicos de los cultivos de soja y otras de tipo simbólico en edificios del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

En general, en la investigación se pudo evidenciar que los repertorios de acción colectiva que perturban o interrumpen el orden se han constituido en una de las principales modalidades de protesta de todos los grupos sociales en Paraguay. En efecto, según Tarrow (2011: 183, 187), el poder de alterar el orden establecido forma parte del núcleo de la acción colectiva y es la expresión concreta de la determinación de un movimiento. Además, crea incertidumbre y otorga ventaja a actores débiles que se enfrentan a oponentes poderosos.

En Paraguay, durante las tres décadas analizadas, tanto los repertorios de alteración del orden y los convencionales han sido complementados por una profusión de elementos gráficos como carteles, pancartas y banderas. Además, en muchos casos se presentaron performances y variadas manifestaciones artísticas. El objetivo de estas expresiones no ha sido únicamente reclamar al Estado, sino también la transformación de valores culturales de la sociedad. La idea de este tipo de repertorio es evidenciar las contradicciones del sistema vigente. Una de las principales ventajas de las acciones simbólicas es que no precisan de gran cantidad de participantes. Al respecto, Tarrow (2011: 180) sostiene que las representaciones de protesta “añaden diversión o emociones a la política pública, además de contribuir a alentar la solidaridad a través de la interacción de los “artistas”.

En efecto, principalmente en la última década analizada se registró un auge de repertorios de representaciones políticas ritua-

les. Son ejemplos de ello: las marchas multitudinarias del 8 de Marzo por el Día Internacional de la Mujer, donde se visibiliza una variada gama de performances artísticos y expresiones lúdicas. También el evento denominado “Mamatón” que se inició como un repertorio de alteración del orden establecido, pero luego se convirtió en una acción de tipo convencional y ritualista. En efecto, a mediano y largo plazo, las formas de protesta, cuyo objetivo era la alteración del orden, fueron aceptadas como convencionales. Uno de los motivos es que su “poder perturbador disminuye a medida que su práctica pasa a ser aceptable (...) y legitimada por la ley y la costumbre” (Tarrow, 2011: 189).

Otra característica resaltante del repertorio de acción colectiva en Paraguay es la escasez de formas violentas de protesta. En contadas ocasiones, los manifestantes han recurrido a la destrucción o daño de las propiedades. En la mayoría de los casos, la violencia ha sido empleada por las fuerzas policiales para la represión de los manifestantes. Esta situación se contrapone a la idea general de que los países de América Latina tienen una “merecida reputación de violencia política” (Tarrow, 2011: 189).

En Paraguay solamente destacan dos acciones violentas de gran envergadura que han implicado cambios políticos destacados como la renuncia de un presidente de la República, caso “Marzo Paraguayo”. Y el caso de la quema del Congreso Nacional, para evitar una enmienda constitucional que permitiría la reelección de los presidentes de la República, además de otros cambios políticos en el sistema de partidos y al interior de dichas organizaciones (Lachi, 2009: 48-49).

4. Conclusión

Este capítulo se constituyó en una primera aproximación, mediante evidencia empírica documentada, a los tipos y características principales de los repertorios de acción colectiva en Paraguay. El periodo estudiado comprende a las tres décadas posteriores al golpe de Estado contra la dictadura stronista en 1989.

El estudio muestra de manera clara la prevalencia de los repertorios de acción colectiva del tipo de alteración del orden, que ha sido empleado por actores de la gran mayoría de sectores sociales en diferentes puntos del país. También las acciones convencionales se han constituido en un instrumento de protesta usual para los diferentes grupos. Debido al contexto represivo de la dictadura stroynista durante 35 años, muchos de los repertorios de alteración del orden se han vuelto de tipo convencional de manera paulatina en los años posteriores, incluyendo las huelgas, marchas y concentraciones públicas conocidas como “manifestaciones”.

En la última década, además, se pudo notar el aumento de las representaciones políticas ritualizadas, tanto en actos multitudinarios o con pocos participantes, en algún caso incluso de manera individualizada. También se registraron escasos repertorios violentos por parte de los demandantes, especialmente a gran escala, aunque el estudio da cuenta de dos eventos de gran magnitud como lo fueron el “Marzo Paraguayo” y el incendio intencionado del edificio del Congreso. En ambos casos, los eventos de violencia se constituyeron en desenlaces de prolongados conflictos entre las elites políticas y no han sido planificados deliberadamente por los movimientos o sectores sociales.

En este capítulo el análisis exhaustivo de la acción colectiva en Paraguay se remite únicamente a la variedad de repertorios de protesta en general empleados en los distintos eventos de movilización, pero no a las causas o demandas, ni tampoco a los resultados obtenidos. Por tanto, se considera que este estudio, puede contribuir a la investigación sobre movimientos sociales y acción colectiva contenciosa en Paraguay, especialmente en lo relacionado con los impactos o logros que han tenido los diferentes sectores sociales en las décadas posteriores.

Bibliografía

- Abente, D. (2010). *El Paraguay actual: 1989-1998*. Asunción: Editorial El Lector.
- Areco, A. et al. (2014). *Experiencias de arraigo y organización campesina*. Asunción: Base Is.
- Areco, A. & Palau, M. (2016). *Judicialización y violencia contra la lucha campesina*. Asunción: Base Is.
- Bareiro, L. (2003). *La participación para la defensa de los derechos*. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2003. Asunción: CODEHUPY.
- Bareiro, L. (2013). “¿Qué tenés contra Stroessner?, ¿te sacó la novia?”. *Coyuntura política*. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2013. Asunción: CODEHUPY.
- Bareiro, L. Soto, C. Riquelme, Q. & Vilalba, R (2004). *Sociedad civil y construcción democrática en el Paraguay*. En: *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*. María do Carmo Albuquerque (coord.) San Pablo: Polis.
- Bareiro, P. (2006). *A la sombra de un proyecto reeleccionista*. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2006. Asunción: CODEHUPY.
- Boccia, A. (2012). *El año de la ruptura. Análisis de coyuntura política*. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. Asunción: CODEHUPY.
- Brítez, E. & Caballero, J. (2010). *El Paraguay actual 1998-2010*. Asunción: Editorial El Lector.

- Cantero, M. (2005). La izquierda o el fermento de los movimientos sociales en Paraguay. En: Palau, M. & Ortíz, A. (comp.). Movimientos sociales y expresión política. Asunción: BASE IS - CEPAG - SPP.
- Caputo, L.; Palau, M. & Segovia, D. (2009). La juventud paraguaya en el contexto regional. Asunción: Base Is - Instituto Polis.
- Céspedes, R. (2001). El sindicalismo en la transición paraguaya. En: Caballero, J. & Céspedes, R. (Comp.). Realidad Social en el Paraguay. Asunción: CEADUC.
- Cruz, R. (2008). Repertorios. La política de enfrentamiento en el siglo XX. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Cuenca, C.; López, X. & Leguizamón, D. (2014). Investigaciones ineficaces aseguran impunidad en los casos de tortura. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2014. Asunción: CODEHUPY.
- DECIDAMOS (2016). Un ciclo que se repite: amedrentamientos a sectores más vulnerables. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2016. Asunción: CODEHUPY.
- Della Porta, D., & Diani, M. (2011). Los movimientos sociales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Escobar Leite, F. (2015). Reivindicaciones en el movimiento estudiantil. Estudios Paraguayos, (XXXIII), p. 25.
- Fogel, R. (2006). Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay. En: CLACSO (ed). La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Buenos Aires: CLACSO.
- Fogel, R. (2001). Las Luchas Campesinas: Tierra y Condiciones de Producción. Asunción: CERI.

- Fogel, R. (1998). Los movimientos campesinos y la democratización en nuestra sociedad. En: Caballero, J. & Céspedes, R. (Comp.). Realidad Social en el Paraguay. Asunción: CEA-DUC.
- Galeano, A. (2014). Signos de un pasado autoritario que permanecen. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2014. Asunción: CODEHUPY.
- Gauto, E. (2006). Numerosas movilizaciones y acciones ciudadanas a pesar de la persistencia de obstáculos legales. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2006. Asunción: CODEHUPY.
- González Bozzolasco, I. (2013). El nuevo despertar. Breve historia del Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (1985-1989). Asunción: Novapolis.
- Imás, V. (2001). Movimientos urbanos: los “inundados” y los “sin techo”. En: Caballero, J. & Céspedes, R. (Comp.). Realidad Social en el Paraguay. Asunción: CEADUC.
- Irala, A. & Acevedo, V. (2016). El Norte sigue militarizado: las comunidades entre zozobras, temores y amedrentamientos por la Fuerza de Tarea Conjunta. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2016. Asunción: CODEHUPY.
- Köhn, M. & Martens, J. (2005). Detenciones ilegales y arbitrarias: privaciones ilegítimas de libertad afectan a más sectores organizados. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2005. Asunción: CODEHUPY.
- Martens, J. (2014). Se ha recrudecido la contrarreforma penal y se vislumbran mermas de garantía. En: Coordinadora de Dere-

- chos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2014. Asunción: CODEHUPY.
- Martens, J. (2014). El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2014. Asunción: CODEHUPY.
- Martens, J. (2016). Persiste un modelo de seguridad militarizado y excluyente. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2014. Asunción: CODEHUPY.
- Mc. Adam, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. En Mc. Adam, D.; Mc. Carthy & Zald, M. (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Mc. Adam, D. (2002). Movimientos «iniciadores» y «derivados»: procesos de difusión en los ciclos de protesta. En Traugott, M. (comp.), *Protesta social. Repertorios y ciclos de acción colectiva*. Barcelona: Hacer.
- Mc. Adam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Medel Sierralta, R. M., & Somma González, N. M. (2016). ¿Marchas, ocupaciones o barricadas? Explorando los determinantes de las tácticas de la protesta en Chile. *Política y gobierno*, 23(1), 163-199.
- Molinier, L. (2013). Nueva ley de inserción al empleo juvenil, crisis sindicales y movilización social. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2013. Asunción: CODEHUPY.
- Molinier, L. (2014). Por una política de salario mínimo legal de protección. En: Coordinadora de Derechos Humanos del

- Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2014. Asunción: CODEHUPY.
- Giménez, F. (2016). De la toma de la Bastilla a la toma de los colegios (La revolución estudiantil secundaria en Paraguay). *Novapolis*, 10, 141-160.
- Lachi, M. (2009). El debate ideológico en la era Lugo. En: Decidamos (ed.) *Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción: Decidamos.
- López, M. (2018). *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017. El cambio no es una cuestión electoral*. Buenos Aires: Sb. Editorial.
- Neveu, E. (2002). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: Abya Yala.
- Oliver, P. (2009). Prisionización y bioprotesta. En: Mendiola, I. (ed.). *Rastros y rostros de la biopolítica*. Barcelona: Anthropos.
- Ortíz, A. (2005). Hacia una insurgencia simbólica de los movimientos sociales. En: Palau, M. & Ortíz, A. (comp.). *Movimientos sociales y expresión política*. Asunción: BASE. IS - CEPAG - SPP.
- Palau, M.; Coronel, C.; Irala, A.; Yuste, J. (2018). *Canalización de demandas de los movimientos sociales al Estado paraguayo*. Asunción: CONACYT.
- Palau, M. (1997). *Movimientos sociales: sus demandas en la transición (el caso de los movimientos de trabajadores y de mujeres)*. Asunción: Base Is.
- Palau, T. (2001). La agricultura paraguaya al promediar los 90. En: Caballero, J. & Céspedes, R. (comp.), *Realidad social del Paraguay*. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política.

- Palau, T. (2005). El movimiento campesino en el Paraguay. Conflictos, planteamientos y desafíos. En: Palau, M. & Ortiz, A. (comp.). *Movimientos Sociales y expresión política*. Asunción: BASE IS - CEPAG - SPP.
- Pereira, M. (2016). Las juventudes paraguayas crecen en número y lentamente en derechos integrales: los bonos soberanos tienen más eco estatal que el bono demográfico. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Informe de Derechos Humanos Paraguay*. 2016. Asunción: CODEHUPY.
- Pérez, M. (2015). Hacer visible/hacer audible. Paralelos entre el es-crache de H.I.J.O.S (Argentina) y la PAH (España).
- Riquelme, Q.; Villalba, R. & Pilz, D. (2002). *Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Riquelme, Q. (2005). *Movimiento campesino: siguen los mismos problemas*. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Informe de Derechos Humanos Paraguay*. 2005. Asunción: CODEHUPY.
- Riquelme, Q. (2011). *Paraguay: nuevo escenario para viejos conflictos*. En: Rebon, J. (ed). *Una década en movimiento: luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Prometeo Libros.
- Rucht, D. (1999). *El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos*. En: Mc. Adam, D.; Mc. Carthy, J. & Zald, M. (comp.). 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: ISTMO.
- Sanabria, F. (2015). *Buscando una educación de calidad: reflexiones teóricas de la marcha nacional de estudiantes secundarios*

de colegios públicos y privados del 18 de setiembre de 2015. Estudios Paraguayos, (XXXIII), pp. 33-41.

Soares, C. (2005). Una aproximación al movimiento juvenil de los '90. En: Palau, M. y Ortiz, A. (comp.). Movimientos Sociales y expresión política. Asunción: BASE IS - CEPAG - SPP.

Tarrow, S. (2011). El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza editorial.

Tejerina, B. (2010). La sociedad imaginada. Movimientos sociales y cambio cultural en España. Madrid: Editorial Trotta.

Torres Grösling, G. (2005). El movimiento estudiantil desde los '80. En: Palau, M. y Ortiz, A. (comp.). Movimientos Sociales y expresión política. Asunción: BASE IS - CEPAG - SPP.

Vera, E. & Riquelme, Q. (2012). El quiebre institucional presagia panorama desalentador. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2003. Asunción: CODEHUPY.

Villalba, R. (2003). Movimiento sindical: aún mucho por resolver. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Informe de Derechos Humanos Paraguay. 2003. Asunción: CODEHUPY.

Villalba, S. (2014). Protestas y reconocimiento indígena en el Cono Sur. Los casos de Argentina, Chile y Paraguay. En: Villalba, S. & Puig, S. (ed). Protestas necesarias para derechos imprescindibles. Acción colectiva y legislación favorable a los pueblos indígenas en América Latina. Sarabrücken: Dictus Publishing.

Villalba, S. (2014). En defensa del territorio. Movilización indígena en Áreas Naturales Protegidas de Argentina y Paraguay. Tesis doctoral. Departamento de Derecho Público. Univer-

sidad de Salamanca. Disponible en: <https://gedos.usal.es/jspui/handle/10366/125974>.

Villalba, S. (2018). Que los corruptos tengan vergüenza. Escrachos como catalizadores de la protesta en Paraguay. *Acción (III)*, 390, 9-12.

Von Lepel, S. (2017). Impunidad. Aproximación a las actuaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos en la persecución y sanción de la tortura y otros delitos. Asunción: CODEHUPY.

Yuste, J. (2005). Actores Sociales emergentes en la transición paraguaya. En: Palau, M. y Ortiz, A. (comp.). *Movimientos Sociales y expresión política*. Asunción: BASE IS - CEPAG - SPP.

Conclusiones

Esta obra colectiva ha intentado recuperar distintas aristas del proceso de transición y consolidación democrática en Paraguay entre 1989 y 2019, para brindar un panorama de las luces y sombras de los ámbitos institucionales, de los actores políticos y de la sociedad civil en un periodo complejo y por lo general, analizado escasamente o de manera aislada por la incipiente academia politológica paraguaya.

Es importante señalar que esta obra es el resultado de un esfuerzo conjunto entre miembros (politólogas y politólogos) de la Asociación de Ciencia Política de Paraguay y otros investigadores e investigadoras con estudios sobre el sistema político paraguayo y sus instituciones, quienes han brindado su tiempo para elaborar capítulos inéditos para este libro desde inicios del año 2018 y que tras dos años de trabajo habrá visto la luz a inicios de 2021. La labor científica en Paraguay no es una tarea sencilla, los recursos económicos y humanos para la investigación son insuficientes, el Estado paraguayo se ha puesto la tarea de financiar proyectos científicos apenas desde el año 2013 y las universidades se dedican predominantemente a la docencia y en menor medida a la investigación, por lo tanto, los resultados científicos son aún pocos y aislados, en general. En este sentido, este trabajo realizado por 12 investigadores e investigadoras jóvenes y consolidados sobre los principales actores políticos, institucionales y la sociedad civil durante los 30 años que lleva instaurada la democracia paraguaya no ha sido una tarea menor ni sencilla dado el contexto señalado anteriormente.

Dicho lo anterior, cabe señalar que los hallazgos de este libro permiten conocer los principales avances y desafíos de la democracia paraguaya desde distintas esferas, tales como: 1) los actores políticos de este periodo a través de un análisis pormenorizado de los partidos políticos nuevos y de los tradicionales y de los principales cambios en el sistema de partidos; 2) el rol y desempeño de instituciones relevantes para el proceso de la democratización como la

Corte Suprema de Justicia, la administración pública y aquellas encargadas de la política exterior del país y finalmente; 3) la sociedad analizada a través de los movimientos de mujeres y los principales repertorios de acción colectiva a lo largo de las tres décadas de democratización del país.

En la primera sección del libro, destaca en el capítulo de Juan Mario Solís y Sarah Cerna Villagra el arduo trabajo de sistematización de los datos electorales para construir un corpus extenso y completo de indicadores de partidos y de sistema de partidos para los treinta años de democracia paraguaya. Los autores advierten las transformaciones del sistema de partidos desde un predominio de los partidos tradicionales hacia un multipartidismo moderado que recientemente ha presentado un significativo realineamiento al bipartidismo a partir de las últimas elecciones de 2018. Además, ambos hacen un fuerte hincapié en las ventajas del sistema electoral para los partidos tradicionales, ANR y PLRA, cuya presencia territorial a nivel nacional los convierte en los grandes ganadores de los principales puestos de elección popular tanto a nivel nacional como a nivel local durante las tres décadas analizadas. No obstante, a pesar de esta enorme dificultad para los partidos nuevos y pequeños, la oferta partidista ha sido constante en los treinta años de democracia paraguaya, lo cual, deja atisbos de esperanza para fuerzas políticas no tradicionales en el país.

Por su parte, los análisis de Marcos Pérez en el capítulo sobre la organización interna de los partidos tradicionales y de Celeste Gómez y Roque Mereles sobre el tercer espacio democrático nos presentan dos escenarios distintos pero complementarios sobre las dinámicas al interior de los partidos políticos en el país. Mientras que Pérez Talia apunta a la fuerte estabilidad de la estructura interna de los principales partidos, ANR y PLRA, también enfatiza su capacidad para adaptarse a los cambios políticos a lo largo de la democracia, principalmente, debido a las sucesivas pujas interna en ambos partidos. Además, aunque en Paraguay se presenten como ofertas políticas muy diferentes, ambos partidos comparten características muy similares como las altas tasas de afiliación y un

fuerte apoyo electoral que no decayó en todo el periodo analizado, a pesar de ello, ambos institutos políticos mantienen fuertes deudas con la ciudadanía respecto a demandas sociales de mejores políticas públicas que beneficien al país. Por su parte, Gómez y Mereles han presentado las distintas modalidades con las que terceras fuerzas políticas han disputado el poder político en el país. Estos autores sostienen que las fuerzas políticas que han ocupado el tercer espacio han sido tanto agrupaciones de izquierda como partidos políticos de derecha conservadora e incluso algunos movimientos antisistema. En los 30 años de democracia, ninguno de estos sectores ha ocupado el tercer espacio de manera hegemónica y por ello, la volatilidad ideológica allí ha sido constante y su capacidad para desplazar a los dos actores principales ha sido limitada.

En la segunda sección del libro, Aníbal Pérez-Liñán y Andrea Castagnola han analizado más de cinco mil fallos constitucionales de la Sala Constitucional de la Corte Suprema entre 1995 y 2015 para comprender cuál ha sido el rol de la justicia constitucional en la democracia paraguaya. Ambos autores encuentran que, muy por el contrario, a lo que se podría suponer de acuerdo al diseño institucional de la Constitución de 1992, la Sala Constitucional de la Corte Suprema muestra niveles de activismo judicial notoriamente superiores al de otras cortes constitucionales de la región.

Por su parte, el capítulo de Eduardo Tamayo Belda ha desarrollado los distintos periodos que han caracterizado la política exterior paraguaya, desde la etapa de transición de carácter neoliberal, la progresista y el regreso neoliberal en la década presente, así como también el rol preponderante que juegan en la definición de las decisiones en este ámbito, países como Argentina o Brasil. En este capítulo también se han abordado las dificultades que ha enfrentado Paraguay concernientes a su condición geográfica de mediterraneidad, la escasa institucionalización de su cancillería y la escasa visión de inserción regional en un periodo caracterizado por la expansión acelerada de los mercados y las negociaciones dentro del proceso de la globalización.

En su capítulo sobre la administración pública, Camilo Filártiga ha presentado cómo el legado stronista ha impregnado las distintas instituciones del Estado paraguayo a lo largo de las tres décadas de democratización paraguaya. Este autor también traza las cuatro etapas de desarrollo que ha tenido la administración pública en el periodo analizado, desde una etapa considerada como de refundación del Estado paraguayo, una de fortalecimiento del sistema tributario, otra de alternancia política con fuerte presencia del Estado en el ámbito social y finalmente, la etapa tecnócrata bajo la dirección del presidente Horacio Cartes. Este autor considera que la falta de institucionalidad del Estado paraguayo ha repercutido negativamente en las evaluaciones sobre la democracia que realiza la ciudadanía paraguaya, y por ello, la creciente decepción con este régimen democrático en la última década y señala finalmente, qué ámbitos de la administración pública requieren una intervención de manera eficaz y apremiante para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas paraguayas.

Por último, en la tercera sección del libro, Cerna, Soto y Benegas presentaron las principales leyes y políticas públicas en temas de derechos de las mujeres que se implementaron durante las tres décadas analizadas. En este capítulo, las autoras afirman que los avances legislativos alcanzados en este ámbito han sido más bien el resultado de la movilización de organizaciones de mujeres y feministas y de las alianzas entre mujeres políticas de distintos partidos antes que una decisión orientada hacia políticas públicas hacia la igualdad de género de parte de los gobiernos paraguayos de la democracia, ya que este país se ha caracterizado por sus valores conservadores y religiosos y no por su progresismo en estos temas.

Para cerrar la obra, Sara Mabel Villalba ha identificado las principales modalidades de protesta implementadas por los actores que han incursionado en la acción colectiva en los 30 años analizados. La característica común a todas ellas ha sido la irrupción del orden establecido, generalmente, en las movilizaciones más concurridas, coexistiendo paralelamente con las movilizaciones de carácter convencional. Esta autora afirma que el advenimiento de la demo-

cracia ha reactivado la capacidad de movilización de distintos sectores de la sociedad paraguaya, algunos de carácter convencional, otros más disruptivos que los anteriores y unos pocos de carácter violento. No obstante, los movimientos sociales son diversos, plurales y han dejado su impronta en las tres décadas de la democracia paraguaya, formando parte de uno de los sectores más relevantes de este periodo.

Tras el recorrido de las secciones que contempla este libro, cabe señalar que las tres décadas de democratización se han caracterizado principalmente por: 1) las huellas que ha dejado el régimen stronista en distintas esferas, tanto la política, la burocrática como la social; 2) por la escasa institucionalización del Estado paraguayo y todo su aparato burocrático; 3) la disfuncionalidad del Estado de Derecho que no garantiza el acceso a la justicia ni el respeto a los derechos humanos ni la independencia de los jueces y; 4) el desencanto con este régimen político de una parte importante de la ciudadanía debido a la gestión ineficiente de los sucesivos gobiernos democráticos para dar respuesta a distintas demandas sociales.

Con esta obra, las coordinadoras y todo el equipo de investigadores e investigadoras buscamos profundizar los análisis sobre distintos ámbitos del proceso de democratización paraguaya, así como también abrir nuevas líneas de investigación en un país donde la ciencia se encuentra escasamente desarrollada pero que, a la vez, brinda muchas oportunidades de investigación en diversas áreas todavía poco exploradas. Finalmente, todo el equipo de investigación de esta obra colectiva considera que la financiación pública a la investigación científica es una condición necesaria para avanzar en la generación de conocimientos sólidos que permitan comprender y explicar los principales fenómenos sociales y políticos, en especial, aquellos que han frenado el desarrollo de una sociedad más justa e inclusiva acorde a un régimen democrático. Consideramos que las ciencias pueden brindar herramientas a los actores políticos, los tomadores de decisiones y a la sociedad en general, para la creación e implementación de políticas públicas que permitan promover un desarrollo social y económico más incluyente y equitativo en un país profundamente desigual como Paraguay.

SOBRE LOS AUTORES

Andrea Castagnola

Es docente de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. PhD en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, EEUU. Postdoctorado en Universidad de Bergen, Noruega (Métodos Cuantitativos). Es autora del libro “Manipulating Courts in New Democracies. Forcing judges off the bench in Argentina” por Routledge.

E-mail: andreacastagnola@yahoo.com

Sarah Patricia Cerna Villagra

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Asunción. Catedrática CONACYT adscrita al Programa Interdisciplinario de Estudios de Género de El Colegio de México. Investigadora asociada al PRONII del CONACYT, Paraguay categorizada en el Nivel 2. Miembro fundadora de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP). Email: scernavillagra@gmail.com

Camilo Filártiga Callizo

Abogado por la Universidad Católica de Asunción (UCA). Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación de Administración y Políticas Públicas del Gobierno Español (FIAPP) con estudios de posgrado en Ciencias Sociales, Transparencia y Anticorrupción desde el enfoque de Derechos Humanos. Presidente de la Asociación de Ciencia Política de Paraguay (ACIPP). Docente e investigador de la UCA y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). E-mail: camilofc78@yahoo.com

Celeste Gómez Romero

Master of Science en Ciencia Política y Economía Política por la London School of Economics and Political Science, Reino Unido. Licen-

ciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Asunción (UCA). Es miembro fundador de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP). E-mail: gomezcelestegmail.com

Roque Mereles Pintos

Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. Cursó el Máster en Ciencia Política, en la UNA. Jefe de Redacción de la Agencia de Noticias IP y presentador de noticias en Paraguay TV. Miembro de la Asociación Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

E-mail: roquemereles86@gmail.com

Aníbal Pérez-Liñán

PhD en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Profesor de ciencia política y asuntos globales en la Universidad de Notre Dame. Se desempeña como editor principal de *Latin American Research Review*, la revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Es autor de los libros *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, y *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (con Scott Mainwaring).

E-mail: aperezl1@nd.edu

Marcos Pérez Talia

Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores del CONACYT, Paraguay. Se encuentra vinculado, por motivos de investigación, al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Asunción. E-mail: mptalia@gmail.com

Adriana Edith Rodas Benegas

Licenciada en Sociología por la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. E-mail: adrianaedithrodasbenegas@gmail.com

Juan Mario Solís Delgadillo

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Profesor Investigador a Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, México, en el Nivel 2. Miembro de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP). E-mail: juanmariosolis@gmail.com

Liz Lorena Soto Coronel

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. Técnica en Antropología y Gestión Cultural, Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe´y, Paraguay. Consultora del Equipo Sociológico para la ONG Tierra Libre - Instituto Social y Ambiental, Paraguay. E-mail: lizlorenasoto@gmail.com

Eduardo Tamayo Belda

Graduado en Historia (UAM-España) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. Realiza actualmente un Doctorado sobre la historia de las relaciones hispano-paraguayas contemporáneas en la Universidad Autónoma de Madrid, donde ejerce también como docente en la carrera de Grado en Estudios Internacionales. Miembro de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP). E-mail: eduardo.tamayo@uam.es

Sara Mabel Villalba Portillo

Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Máster Universitario en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesora titular en las carreras de Ciencia Política y Ciencias de la Comunicación de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), Paraguay. Investigadora del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Paraguay. Integrante de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP). Miembro fundador de la Asociación de Investigadores Científicos del Paraguay (ADICIPY). E-mail: saramabelvillalba@hotmail.com

CEADUC - Centro de Estudios Antropológicos
Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"
Independencia Nacional y Comuneros
Casilla 1718 - Tel./Fax: 595-21 44 10 44 - Int. 482
web: www.ceaduc.uca.edu.py
e-mail: ceaduc@gmail.com
Asunción - Paraguay

BIBLIOTECA PARAGUAYA DE ANTROPOLOGÍA

1. Diccionario Nivaclé - Castellano, por José Seelwische, O.M.I.
2. La comprensión del Ñe'ênga, por Clara Ruiz Ovelar
3. La Construcción Guaraní de la Realidad, por Alfredo Vara
4. Arqueología: Métodos y Técnicas en Superficies Amplias, por Luciana Pallestrini y José Antonio Perasso
5. El Guaraní Conquistado y Reducido, por Bartomeu Melià
6. El Derecho Consuetudinario Indígena, por Miguel Chase-Sardi
7. Indios Guaraníes y Chamanes Franciscanos, por Luís Nécker
8. Raíz y Destino del Guaraní, por Marcos Morínigo
9. Memorias, por León Cadogan
10. Diccionario Nivaclé-Castellano/Castellano Nivaclé. Ed. Comp., por José Seelwische, O.M.I.
11. Chamanismo y Religión entre los Ava-Katu-Ete, por Miguel A. Bartolomé
12. Ñane Ñe'ê Guaraníme, por Lino Trinidad Sanabria
13. El Guaraní Experiencia Religiosa, por Bartomeu Melià
14. El Precio de la Sangre, por Miguel Chase-Sardi
15. La Contabilidad en las Reducciones Guaraníes, por Teresa Blumers
16. Ayvu Rapyta, por León Cadogan
17. Diccionario Mbya Guaraní - Castellano, por León Cadogan
18. Los caminos que conducen a Jesús - Nava Noyishai. Nava Tajuia pa Jesús, por José Seelwische
19. Un Pueblo Desconocido en Tierra Desconocida, por W. B. Grubb
20. Revista Ñemity - Tomo I
21. Testimonio Indígena, por Margarita Durán y José Luís Salas
22. Ecos de la Selva, por José Zanardini

23. Taruma Poty, por Lino Trinidad Sanabria
24. San José de Caazapá, por Margarita Durán Estragó
25. Kurusu Ñe'ëngatu, por Graciela Chamorro
26. San Lorenzo de Campo Grande, Memoria Histórica, por Margarita Durán
27. Moya 'ansaeclha' Nengelpayvaam Nengeltomba Enlhet, por Hannes Kalisch y Ernesto Unruh
28. Aspectos Fundamentales de la Cultura Guaraní, por Egon Schaden
29. Realidad Social del Paraguay, por Javier Numan Caballero y Roberto L. Céspedes R.
30. Textos Míticos de los Indígenas en el Paraguay, por Miguel Chase-Sardi y José Zanardini
31. Mirando de Frente, por José Zanardini
32. Etnicidad, Tierra y Poder, por Wayne Robins
33. Ya'alva Pangcalhva. Biografías Enlhet, por Ernesto Unruh y Hannes Kalisch
34. El Encuentro de la Gente y los Insensatos, por Miguel A. Bartolomé
35. La Misión del Pilcomayo, por Margarita Durán Estragó
36. El Cesto y el Arco, por Carlos Mordo
37. Antropología y Filosofía de la Educación, por Roger Texier
38. Ya'alva Pangcalhva II. Biografías Enlhet, por Ernesto Unruh y Hannes Kalisch
39. Los Indígenas del Paraguay, por José Zanardini y Walter Biedermann
40. Relatos Bilingües Ayoreos, por Deisy Amarilla Stanley
41. Rocío Tropical, por José Zanardini
42. Guardianes de la Selva, por Richard Reed
43. Enenlhet Apaivoma - Gramática Toba, por Ernesto Unruh, Hannes Kalisch y Manolo Romero
44. Cultura del Pueblo Ayoreo, por José Zanardini
45. Palavai Nuu! - Etnografía Nivaclé - Tomos I y II, por Miguel Chase-Sardi
46. Sakoiahan - Relatos Toba, por Manolo Romero, Hannes Kalisch, Ernesto Unruh
47. Antropología Cultural Aplicada a las Ciencias de la Salud, por Sinforiano Rodríguez

48. Plantas Medicinales del Paraguay, por Ricardo Moreno Azorero
49. La Ínsula Paraguaya, por Eric Courthès
50. Moñe'ērã Guaraníme, por Lino Trinidad Sanabria
51. Tomarâho. La Resistencia Anticipada. Tomo I,
por Guillermo Sequera
52. Lumnanas (gente del monte) los Manjui, por Andrea Chamorro
53. Vana pankek tata, por Ernesto Unruh, Hannes Kalisch
y Manolo Romero
54. Angaité - Koahlvok - Las voces de un pueblo, por Mariana
Franco y Gladys Imaz
55. Pueblo Angaité - Memoria Histórica, por Juan Pablo Amarilla
56. La etnia Manjui - Lumnanas del Chaco, por Víctor Bareiro
57. Máscaras y Espíritus, por Ilona Zindler
58. Tomarâho. La Resistencia Anticipada. Tomo II, por Guillermo
Sequera
59. Halhema Teves, por Hannes Kalisch
60. Sabiduría de la Selva, por José Zanardini y Deisy Amarilla
61. El Origen de la Pintura, por Edgardo Jorge Cordeu
62. Agtemágháta Apqueh Hleanma - Pueblo Sanapaná,
por Deisy Amarilla
63. Paĩ-Tavyterã, por Bartomeu Melià, Georg Grünberg
y Friedl Grünberg
64. The roles of Medicinal Plants, por Norman Breuer Moreno
65. Cadogan, desde Abergavenny hasta Australia y más allá
(1829-2005) - Tomo I, por Jimmy Cadogan
66. Cadogan, desde Abergavenny hasta Australia y más allá
(1829-2005) - Tomo II, por Jimmy Cadogan
67. Cadogan, desde Abergavenny hasta Australia y más allá
(1829-2005) - Tomo III, por Jimmy Cadogan
68. En las calles de Ciudad del Este, por Fernando Rabossi
69. Yxyr Poruwo Ahwóso Jewo 1000 - Conjugación de 1000 verbos
en ocho tiempos verbaculares, por Guillermo Sequera
70. Antropología Cultural aplicada a las Ciencias de la Salud - 2ª
Ed., por Sinfiorano Rodríguez
71. Antropología Paraguaya, por Izabel Malinowski
72. Parientes de la Selva. Los Guaraníes Mbyá de la Argentina,
por Miguel Alberto Bartolomé

73. Ishiro ôreyuwo poruwo. Sabiduría de los Ishir del Chaco, por Andrés Ozuna
74. Pasado, presente y futuro de la lengua guaraní, por Bartomeu Melià, sj
75. Diversidad, Interculturalidad y Educación en Brasil y en Paraguay: Problemas, experiencias y realidades, por José María Rodrigues (org.)
76. The two Shamans and the owner of the cattle: Alterity, storytelling and shamanism amongst the Angaité of the Paraguayan Chaco, por Rodrigo Villagra Carron
77. Educación, lenguas y culturas en el Mercosur: Pluralidad cultural e inclusión social en Brasil y en Paraguay, por José María Rodrigues (org.)
78. Diccionario Mbya-Guaraní Castellano 3ª Edición actualizada, por León Cadogan
79. Lo que ellos dijeron. Sabiduría del Pueblo Sanapaná, por Deisy Amarilla y Civito Monte
80. Captura del Ayoreo José Iquebi, por Deisy Amarilla y José Iquebi Posoraja
81. Cómo influye el Opy en la construcción de la identidad Mbya, por Isaac Díaz-Ambrona M.
82. La lengua materna como facilitadora de la producción escrita en la segunda lengua, por Teresa D. González Ramos de Benítez
83. Bilingüismo y educación bilingüe: Un análisis sociolingüístico de contacto guaraní-castellano en el Paraguay, por María Eva Mansfeld de Agüero, Carlos M. Lugo B., Karina E. Agüero M. y Shaw Nicholas Gynan
84. Investigación cualitativa interpretativa. Una caja de herramientas, por Friedhelm Guttandin
85. Ciudadanía Democrática y Multilingüismo: La construcción de la identidad lingüística y cultural del Mercosur, por José María Rodrigues (org.)
86. Descubrimiento del castellano paraguayo a través del guaraní. Una historia de los enfoques lingüísticos, por Hedy Penner, Soledad Acosta y Malvina Segovia
87. Culturas Indígenas, por José Zanardini (comp.)
88. Franciscanos Vascos en Paraguay. Un estudio antropológico, por Jone Luna

89. Intervenciones del gobierno con pueblos indígenas entre 1989 y 2013, por Lorenza Benítez V. y Delia E. Castillo L.
90. Marcos Nujach'è Moreno: Còque yimònlhajayash - Testimonio de mi vida y de mis pensamientos, por Marcos Moreno y Verena Regehr
91. Un relato de la globalización desde el Chaco (entre otros lugares), por Mario Blaser
92. Sociedad y cultura en tiempos de desigualdad. Instituciones, contradicciones, legitimación, por Luis Ortiz Sandoval (coord.)
93. Políticas lingüísticas para la integración educativa y cultural en el Mercosur: Legislación, Planificación Idiomática y Glotopolítica, por José María Rodrigues (org.)
94. Diccionario Nivaclé-Castellano/Castellano Nivaclé. 3a. Edición, por José Seelwische, O.M.I.
95. Los Caduveos. Diario de viaje, por Guido Boggiani y traducción de Eric Courthès
96. Reciprocidad y Economía en la pre historia e historia colonial del Paraguay. Una mirada a nuestras raíces a la luz de los valores de la Economía de Comunión, por Diana Durán
97. Sabiduría en la diversidad, por José Zanardini
98. Meike makha valayo. No habían paraguayos, por Rodrigo Villagra Carrón
99. Ayvu Rapyta. Textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá - 4ª Ed., por León Cadogan preparada por Bartomeu Melià y Antonio Caballos
100. Edición Especial 50 años - Revista Suplemento Antropológico
101. Voces de la selva, por Deisy Amarilla y José Zanardini (comp.)
102. Las mujeres Ayoreas: de la selva a la ciudad, por Deisy Amarilla
103. Inflectional morphology in the Zamucoan languages, por Luca Ciucci
104. Feria de lenguas en el Paraguay - Toikove ñe'ënguéra Paraguáipe (2014), por PÑS-SPL/CEADUC
105. Familias paraguayas: Trabajo en la calle y conflictividad, por Cristina Bosselli C., Gloria Medina y Mariela Centurión
106. La fotosíntesis de la cultura: Estudios etnobiológicos en comunidades Guaraníes de Misiones, Argentina, por Héctor Keller
107. Los Ava Guaraní Paranaenses. Un etnocidio sistemático, por Mariblanca Barón

108. Del trabajo ajeno y vacas ariscas. Puerto Casado. Genealogías (1886-2000), por Valentina Bonifacio
109. Construyendo la educación intercultural indígena: Una propuesta para formación docente, por Henryk Gaska y Marilín Rehnfeldt (coords.)
110. Logos Guaraní. Apuntes de pensamiento ético-político paraguayo, por Cristian Andino
111. Guaná. Una breve descripción, por PÑS-SPL y CEADUC

BIBLIOTECA DE ESTUDIOS PARAGUAYOS

1. La Constitución Paraguaya Concordada, por Justo J. Prieto
2. Transporte Eléctrico en el Paraguay. Su conveniencia, por Ricardo Canese
3. Iglesia y Estado en el Paraguay durante el gobierno de Carlos Antonio López, por Carlos Heyn Schupp, sdb
4. La cultura paraguaya y el libro, por Josefina Plá
5. Cien capítulos de Economía Paraguaya, por C. Fletschner
6. Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay, T. I, por E. Bordenave - L. Rachid R.
7. Itaipú y la cuestión energética en el Paraguay, por Ricardo Canese
8. La ciencia en Aristóteles, por Juan Enrique Bolzán
9. Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay, T. II, por E. Bordenave-L. Rachid R.
10. Temas Cervantinos y otros ensayos, por Mariano Morínigo
11. Apuntes de Historia Cultural de Paraguay, por Efraím Cardozo
12. 28 Entrevistas para este Tiempo, por Pepa Kostianovsky
13. Los cepos modernos de la dependencia, por Agustín Oscar Flecha
14. Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay, T. III, por E. Bordenave-L. Rachid R.
15. Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay, T. IV, por E. Bordenave-L. Rachid R.
16. Radio Cháritas. Medio siglo de historia, por Margarita Durán Estragó
17. Evangelización de la cultura y santuarios, por Claudio Giménez
18. La teoría Aristotélica de la vida y del calor vital, por Angel J. Cappelletti
19. Presencia Franciscana en el Paraguay (1538-1824) - Tomo I, por Margarita Durán Estragó
20. Diálogo nacional. Urgencia de nuestro tiempo, por Margarita Durán Estragó
21. En la lucha por el derecho, por Vicente Zayas
22. Templos de Asunción, por Margarita Durán Estragó
23. Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay - T. V, por E. Bordenave- L. Rachid R.

24. Presencia Franciscana en el Paraguay - Tomo II, por Margarita Durán Estragó
25. Ciudadano y Soldado. Comentarios a la correspondencia de Justo Prieto con Arturo Bray, por Justo J. Prieto
26. El pensamiento y la acción pedagógica de Ramón I. Cardozo, por Justina Álvarez Cáceres
27. Hispanoamérica en la Narrativa, por Mariano Morínigo
28. La muralla robada, por Josefina Plá
29. Manual para didáctica universitaria, por Heinz Neuser
30. Monseñor Ramón Bogarín Argaña - Testimonios, por Emilio Fracchia y otros
31. Cartas y Decretos del Dictador Francia - Tomo I, por Alfredo Viola
32. Viaje a Destiempo, por Renée Ferrer de Arréllaga
33. Responsabilidad profesional de los médicos, por José Raúl Torres Kirmser
34. De nuestras lenguas y otros discursos, por Rubén Bareiro Saguier
35. El papel político de los militares en el Paraguay 1870-1990, por Gustavo Gatti
36. Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay - Tomo VI, por E. Bordenave-L. Rachid R.
37. Cartas y Decretos del Dictador Francia - Tomo II, por Alfredo Viola
38. Educación y desarrollo rural en el Paraguay, por María M. Rivarola
39. Cartas y Decretos del Dictador Francia - Tomo III, por Alfredo Viola
40. Nuestro Mundo entre la Tierra y el Cielo, por Salvador Villagra Maffiodo
41. Mancuello y la Perdiz, por Carlos Villagra Marsal
42. Padre aquí estoy, por San Miguel Garicoits
43. A la búsqueda de un mercado común. MERCOSUR, por Gladys Benegas
44. Finanzas y Derecho Financiero - Tomo I, por Manuel Peña Villamil
45. El evangelio por los caminos del hombre, por Emilio Grasso
46. San Cosme y San Damián. Testimonio vivo del pasado jesuítico, por Blanca Amaral y Margarita Durán E.
47. Cien años de Doctrina Social de la Iglesia, por Ciro Martínez y Fermín Castellano

48. La América Latina Paradojal, por Alejandro Vial
49. Auge y crisis de un modelo económico: El caso paraguayo, por Dionisio Borda
50. Los Presidentes del Paraguay (1844-1954), por Raúl Amaral
51. Derecho Tributario - Tomo II, por Manuel Peña Villamil
52. Historia de la Educación en el Paraguay 1812-1932, por Juan Speratti
53. Al amanecer del Tercel Milenio, por Emilio Grasso
54. La Estancia Jesuítica de Paraguari, por Margarita Durán Estragó
55. La Presencia Japonesa en el Paraguay, por Emi Kasamatsu
56. Derecho Administrativo - Tomo III, por Manuel Peña Villamil
57. El libro de Job, por César Alonso de las Heras
58. Filosofía y Pensamiento Democrático, por Mario Ramón Reyes
59. Cuentos de la Guerra y de la Paz, por José Santiago Villarejo
60. Carta y Decretos del Dictador Francia. Tomo IV, por Alfredo Viola
61. Japón: mi mundo oriental, por Yolanda Gómez González
62. San Francisco de Yuty. Origen y Desarrollo, por Mirta Caballero de Tessada
63. Villa Lombardía. Utopía hecha realidad, por Eduardo Ramírez Bordón
64. Ética y Filosofía. Ensayos dispersos, por Mario Ramos Reyes
65. Cultura de la Paz, por Edmundo Valenzuela, sdb
66. La Historia: Interpretación, Narración y Escritura en Paul Ricoeur, por Dr. Nilo Zárate, sdb
67. Lo transtextual en Roa Bastos, por Eric Courthès
68. Estado y Frontera en el Paraguay. Concepción durante el gobierno del Dr. Francia, por Nidia R. Areces
69. La Integración Nacional del Paraguay (1780-1850), por Ricardo Pavetti
70. Un Siglo de Expansión Colonizadora. Núcleo poblacional establecido en torno a la Villa Real de la Concepción. Origen y desarrollo socio-económico - 2ª Edición, por Renée Ferrer
71. Valores Tradicionales y Emergentes en la Universidad, por Ilde Silvero
72. La Experiencia Teológica del Hombre según Xavier Zubiri, por Teresa del Pilar Ríos

73. 25 poetas, músicos, compositores y cantores populares del Paraguay, por Ramón Giménez
74. Paraguay el camino hacia el Oeste, por Julia Velilla Laconich
75. Lo que el río se llevó. Estado y Comercio en Paraguay y Corrientes, 1776-1870, por Thomas Whigham
76. Tras los Expulsos. Cambios demográficos y territoriales en el Paraguay después de la expulsión de los jesuitas, por Ignacio Telesca
77. La República como tarea ética, por Mario Ramos Reyes
78. Realidad Social del Paraguay II, por Javier Numan Caballero M.
79. Villa Encarnación. Campamento de la Independencia 1843-1906, por Margarita Durán E.
80. El espacio jesuítico-guaraní. La formación de una región cultural, por Norberto Levinton
81. Dominación colonial y trabajo indígena, por María Laura Salinas
82. Una guerra total. Paraguay, 1864-1870: Ensayo de historia del tiempo presente, por Luc Capdevila
83. El sentido de la vida y la trascendencia en Viktor Frankl, por Teresa del Pilar Ríos
84. Escritos del Padre Fidel Maíz - II. Virgen de los Milagros, Sermones Religiosos y Discursos Patrióticos, por Carlos Heyn Schupp, sdb
85. Enseñanzas del Bicentenario ante los desafíos globales de hoy: Repensando el cambio para nuestra América, por Beatriz González de Bosio y José Zanardini (comp.)
86. La Independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil, por R. Antonio Ramos
87. Sociología aplicada a la realidad social del Paraguay - 2da. Ed. revisada, por Javier N. Caballero
88. La Independencia y sus Protagonistas: Aporte de Benjamín Velilla a la Historia del Paraguay, por Margarita Velilla (comp.)
89. El régimen de Stroessner y la resistencia indígena, por René D. Harder Horst
90. Machado de Assis: Cuentos para muchas voces, por Luís E. Wexell Machado y M^a Rosa Duarte de Oliveira (org.)
91. Escritos del Padre Fidel Maíz - III. Otros escritos y artículos del libro. Desagravio 1916, Biografía y juicio del P. Maiz, por Carlos Heyn Schupp, sdb

92. La Instrucción Pública en la Época Colonial, por Olinda Mas-sare de Kostianovsky
93. Calidad de la información periodística. Responsabilidad social de la prensa, por Roque Acosta Ortíz
94. Jesuitas, Guaraníes y Emigrantes en las Reducciones del Para-guay, por Gianpaolo Romanato
95. Glosario de Paraguayismos en Hijo de Hombre de Augusto Roa Bastos, por Isabel Baca de Espínola y Ebelio Espínola Benítez
96. Radio Cáritas - Universidad Católica. Itinerario de los últimos 25 años, desde la visión de sus protagonistas (1986 - 2011), por Roque Acosta Ortíz y Mariano Mercado
97. La formación docente desde la perspectiva inclusiva. El caso del Paraguay, por Luiz A. Barbosa Falcão
98. Historia, doctrina y principios cooperativos en los editoriales del Dr. Enzo Di Tore Chartrán, por José F. Samudio F. (comp.)
99. Educación y desigualdad. Las clases desfavorecidas frente al sistema educativo paraguayo, por Luis Ortiz Sandoval
100. Qué Onda. La radio en Paraguay en la post dictadura, por Rogelia E. Zarza Sanabria
101. La Iglesia y los partidos en la vida política del Paraguay desde la Independencia, por François Chartrain
102. Cartas Anuas de la Provincia Jesuítica del Paraguay. 1663-1666. 1667-1668. 1669-1672. 1672-1675, por María Laura Salinas (Introd.) y Julio Folkenand (Colab.)
103. Los que se fueron, por Mario Ramos-Reyes con la colaboración de Cristian Cantero
104. Cartas Anuas de la Provincia Jesuítica del Paraguay. 1681-1692. 1689-1692. 1689-1700, por María Laura Salinas (Introd.) y Julio Folkenand (Colab.)
105. Platero y yo - Platero ha che. Edic. bilingüe, por Juan Ramón Jiménez y Lino Trinidad Sanabria
106. El rol de la FF.AA. en la sociedad democrática. Historia, opi-niones de expertos, reflexiones personales, por Silvio Torres Chávez
107. El profesor de matemáticas de Solano López, Iglesia-Esta-do-Educación (1843-1846), por Jorge García Riart

108. Alteraciones auditivas. Nivel del lenguaje en niños y adolescentes concurrentes al Hospital Barrio Obrero y el Colegio de La Providencia, por Margarita Brizuela de Cabral, Elvira Villagra de Cerna y Gissel J. Benítez
109. Soldados de papel. La propaganda en la prensa paraguaya durante la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), por Lucrecia Johansson
110. ~~La instrucción pública en el Paraguay. Período 1900-1940, por Juan Bautista Rivarola Paoli~~
111. ¿Cómo hablan los paraguayos con dos lenguas? Gramática del jopara, por Guido Kallfell
112. Cartas Anuas de la Provincia Jesuítica del Paraguay (1714-1720. 1720-1730. 1730-1735. 1735-1743. 1750-1756. 1756-1762), por María Laura Salinas y Julio Folkenand (Introd.)
113. Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya, por Luis Ortiz (Coord.)
114. La larga marcha hacia la libertad, por Seny Hernández Ledezma y Mario Ramos-Reyes
115. La cultura en el aula. Material de apoyo didáctico para docentes - 2da. Edición, por Beatriz González de Bosio
116. Democracia, Derechos Humanos, Integración e Identidad: Realidades y desafíos. XIV Encuentro Corredor de las Ideas del Conosur, por Beatriz G. de Bosio y José Zanardini (Comp.)
117. Educación y Territorio. Desigualdad y segregación educativa en el área metropolitana de Asunción, por Luis Ortiz (Coord.) Kevin Goetz y Colin Gache
118. Lenguas extranjeras o de inmigración habladas en Paraguay. Un informe de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, por PÑS-SPL y CEADUC
119. Culture, a contemporary classroom subject. Case study: Paraguay, por Beatriz de Bosio
120. Paraguay: Capítulos de Prosopografía Social, por Carlos Aníbal Peris Castiglioni (Coord.)
121. Perfiles educativos y estructura productiva, por Luis Ortiz (Coord.)
122. Blended Learning. Incidencia en el aprendizaje en Educación Superior, por Myrian Celeste Benítez González, fma

123. Qué y quién pasó por el Paso Grande de Santa María del Tyvy-quary, por Jorge García Riart
124. Una hermenéutica de la cultura paraguaya desde “Taú y Kera-ná”, por Osvaldo Gómez Lezcano.
- 125 Tres Décadas de democratización en Paraguay: actores, instituciones y sociedad, por Sarah P. Cerna V. y Sara M. Villalba P. (Coord.)



Más de tres décadas han transcurrido desde que un golpe de Estado derrocara a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) en Paraguay, en un contexto de profundos cambios a nivel mundial. Desde entonces la transición implicó un nuevo diseño institucional y de normativas, canalizadas principalmente a través de la Constitución Nacional promulgada en 1992.

Al día de hoy, el proceso democrático en Paraguay se muestra frágil y debilitado, como consecuencia de constantes desaciertos de los líderes políticos y de la falta de respeto a los derechos fundamentales y a las libertades civiles. El país continúa aquejado de problemas estructurales e históricos, como la extrema desigualdad tanto en la distribución de ingresos y de tierra y la persistencia de las violaciones de DD.HH.

Mediante un esfuerzo colectivo de politólogos y politólogas de Paraguay y otros países, este libro pretende mostrar un panorama general de los avances y permanencias durante los últimos treinta años, en torno a tres ejes principales: actores, instituciones y sociedad. En los capítulos de esta obra se analizan los partidos políticos, la justicia, las relaciones internacionales, la administración pública y los movimientos sociales. De esta manera, la obra busca constituirse en una contribución más para el fortalecimiento de la Ciencia Política en Paraguay.



ISBN: 978-99925-200-0-0



9 789992 1520000