Instituto de Relaciones Internacionales

Departamento de AMERICA LATINA Y EL CARIBE

americalatinayelcaribe@iri.edu.ar

Estudios

La crisis en Paraguay. Democracia política y Democracia social

Por Patricia Romer Hernández*

Resumen

El artículo revisa las características particulares de la transición a la democracia en Paraguay, vinculándolas con la realidad sociopolítica del país. En particular, se hace referencia a los cambios acaecidos en la presidencia de Fernando Lugo. El objetivo es observar y diferenciar los avances dados tanto en la democracia política como en la social para evaluar los logros en el camino hacia una genuina, en una etapa en la que la amenaza de quiebres institucionales a cargo de las Fuerzas Armadas parece haber cesado.

Palabras clave

Paraguay; transición democrática; democracia política; democracia social

Abstract

This article analyses Paraguay's particular features towards democracy and relates them with the country's socioeconomic outlook. It mainly points out the changes that took place during Fernando Lugo's presidency. It develops and highlights the advances achieved both in political and social democracy so as to assess the progress towards one genuine democracy, in a moment when the military coups threats seem to be over.

Keywords

Paraguay; democratic transition; political democracy; social democracy

* Licenciada en Historia, UBA; Magíster en Integración Latinoamericana, UNTREF; docente-investigadora del Departamento de Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado, Ciclo Básico Común, UBA; miembro permanente del Centro de Estudios Sudamericanos, Departamento de América Latina y el Caribe, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. patriciaromer@hotmail.com

El panorama político sudamericano de los años 1980 estuvo caracterizado por el retorno a la democracia y la preocupación por consolidar las instituciones para finalizar con el ciclo de intervenciones militares. En lo que algunos denominaron la nueva ola democratizadora, el debate de los académicos se centró en el hiperpresidencialismo, característico de América latina, y en el sistema parlamentarista, propio de países europeos. La ventaja que se adjudicaba al segundo era una mayor capacidad para asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas. Finalmente, la discusión concluyó en la conveniencia de reformar o adoptar nuevas Constituciones para atenuar la rigidez del sistema presidencialista. De este modo aconteció en Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Ecuador (1998 y 2008), Perú (1993), Venezuela (1999) y Bolivia (2009).

En la mayoría de los casos, las acciones tendientes a limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo y equilibrar la relación entre los tres poderes terminaron por ser moderadas, pues se incrementaron las facultades de control del Congreso y se robusteció el Judicial, pero también se incorporó de forma generalizada la posibilidad de reelección inmediata del presidente, para quien se conservaron "*poderes enormes frente al modelo presidencial clásico*" (Uprimny, 2011:120).

En cuanto a la estabilidad institucional, de los trece presidentes sudamericanos que no terminaron su mandato sólo dos se originaron en levantamientos militares[1], el resto corresponde a renuncias ante un clima de protesta generalizada y/o destituciones por juicios políticos iniciados en el Congreso. Ello nos lleva a interrogarnos acerca de la consolidación de las instituciones democráticas, así como también, de la calidad de la democracia que existe hoy en América del Sur.

En los análisis que realizamos sobre las democracias solemos olvidarnos de la realidad socioeconómica existente en nuestros países. La aparente superación de los quiebres institucionales en manos de los militares desvía nuestra mirada de la medición de los logros de la democracia. En este sentido, el propósito de estas breves líneas es reflexionar sobre los recientes sucesos en el Paraguay y vincularlos a los resultados alcanzados en la transición democrática; a preguntarnos cuán operativa ha sido la democracia en ese país.

Las particularidades de la transición democrática paraguaya

Si bien la transición a la democracia en el Paraguay comparte rasgos comunes con lo ocurrido en otros países latinoamericanos, la consolidación de las instituciones democráticas debe enfrentar cuestiones particulares vinculadas con su devenir histórico. Entre ellas es necesario destacar la existencia de una tradición autoritaria de vieja data y una sociedad con profundas desigualdades estructurales.

a) La realidad política

En lo referido al sistema político, el autoritarismo ha sido uno de los principales problemas culturales a superar. La larga dictadura de Stroessner estuvo precedida por innumerables gobiernos militares, los cuales incrementaron su participación en la vida política a partir

1 Se trata de los presidentes Jamil Mahuad (Ecuador, 2000) que es derrocado por un golpe cívico-militar al igual que Hugo Chávez (Venezuela, 2002), quien es repuesto en su cargo a las 24 horas con el apoyo de otros sectores militares.

del triunfo del Paraguay en la guerra del Chaco[2]. A lo largo de los 34 años de gobierno, el dictador se apoyó en el tradicional Partido Colorado transformándolo en un partido de Estado y también del ejército (Rodríguez, 1998). El modelo implementado fue autoritario en lo político e intervencionista en lo económico y el país terminó por ser asociado con la corrupción y el contrabando.

El fin de ese gobierno no significó el retiro de los militares a los cuarteles, en tanto el general Andrés Rodríguez (1989-1993) reemplazó al dictador como presidente provisional y luego se impuso en elecciones libres como candidato del Partido Colorado. Estos dos elementos -un militar como Jefe de Estado y su pertenencia a la fuerza política que sostuvo la dictadura-, nos permite calificar a la transición como una pactada, como una en la que no existe una ruptura total con el antiguo orden político[3]. Más bien se trata de una democracia que se alcanza desde arriba para abajo y como consecuencia de una crisis interna desatada en el propio régimen autoritario.

En el mandato de Rodríguez se convocó a una Constituyente y se sancionó la Constitución de 1992 con la introducción de importantes cambios. Con respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo, éstas se ven menguadas por suprimir la posibilidad de disolver el Congreso y la de legislar mediante decretos leyes, así como también por la eliminación del Consejo de Estado, un órgano deliberante no electivo, designado por el presidente. En todos los casos, las facultades estaban presentes en las Constituciones de 1940 y 1967. Además, se reducen las atribuciones co-legislativas al fijar que el veto presidencial puede ser rechazado con la mayoría absoluta de las Cámaras y las atinentes a la designación de Magistrados judiciales. Quizás la innovación más radical, vinculada a la etapa de Stroessner, se encuentra en el artículo 229 que establece que "en ningún caso" podrá ser reelecto, es decir, ni en forma sucesiva ni alternativa. En síntesis, esta Constitución instituyó un presidencialismo atenuado e incrementó las atribuciones del Congreso al otorgarle la facultad de citación e interpelación y el voto de censura a los ministros y altos funcionarios, así como también, la de constituir comisiones conjuntas de investigación.

Con respecto a las fuerzas políticas, el Partido Colorado continuó siendo hegemónico, pues todos los presidentes hasta la elección de Fernando Lugo fueron los candidatos colorados. Sin embargo, dicho partido sufrió una división en dos líneas que entraron en competencia por el poder partidario y mucho tienen que ver con las crisis de gobernabilidad de 1999[4]. Uno de los sectores reunió a los militantes de Stroessner, liderado por Luis María Argaña, y el otro con el general Lino Oviedo como hombre fuerte, termina por escindirse y funda, en

2 El triunfo paraguayo en la guerra del Chaco (Paraguay y Bolivia, 1932-35) eleva la autoridad de los hombres de armas en la sociedad paraguaya. Si tomamos en cuenta la situación del país a partir de la década de 1930, en 1937 llega al poder el Coronel Rafael Franco; en 1939 el General Estigarribia; en 1941 el general Higinio Morinigo; en 1947 una revolución permite la convocatoria de elecciones pero cuando el ejército siente amenazado su poder finaliza la etapa con la llegada al poder del general Stroessner en 1954.

3 Hugo Quiroga ha referencia a la bibliografía sobre la teoría de la transición que intenta explicar las claves de la disolución de un orden autoritario y las condiciones de traspaso del poder, en la cual está presente la idea de un pacto; en El tiempo del proceso, Rosario, Homo Sapiens, 2004, p.25.

4 En 1999, Raúl Cubas renuncia en medio de un enfrentamiento con los poderes Legislativo y Judicial tras liberar el general Lino Oviedo y antes de declarar en el juicio político iniciado por el Congreso. Lo sucede el presidente del Senado.

2002, el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), el cual se constituye en la tercera fuerza a nivel nacional.

El escenario electoral de 2008 presentó a nivel ideológico dos polos bien marcados. Por la derecha los dos partidos tradicionales, los colorados Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), también el UNACE y el Partido Patria Querida (PPQ). El espectro se completa con una multiplicidad de partidos menores de centro izquierda, que en su mayoría son los que integraron la coalición que permitió ganar las elecciones a Lugo. Entre ellos encontramos al Movimiento al Socialismo, Movimiento Popular Tekojoja (MPT), Partido Demócrata Progresista (PDP), Partido Demócrata Cristiano (PDC), País Solidario, Encuentro Nacional y Bloque Social y Popular. En forma independiente de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) se presentaron el Partido Humanista Paraguayo, el Partido de los Trabajadores y el Movimiento Tetà Pyahu.

En una rápida lectura, la transición política paraguaya se presenta como inconclusa, con numerosos rasgos de continuidad que superan a las innovaciones. Las continuidades se observan en un partido enquistado en las instituciones y en militares que se han *agiornado* y participan en la democracia a través de esta fuerza política y su escisión. Con respecto a las rupturas, éstas se vinculan con la democracia formal pues se respetan las elecciones periódicas y se ha sancionado la Constitución de 1992. Si bien el texto constitucional acompaña la nueva corriente constitucionalista en América Latina, con la titularidad de numerosos derechos que aseguren un futuro de bienestar para todos, ha permanecido como letra muerta en tanto los cambios no son verificables en la realidad social del país.

b) La realidad social

En cuanto a la cuestión social en el Paraguay, basta con expresar que es el país del Mercosur que presenta el mayor grado de desigualdades y la existencia de importantes segmentos de la población que se debaten en la pobreza. Según Halperin Donghi, el gobierno stronista se aproximó al modelo centroamericano, en tanto buscó el desarrollo económico pero ignoró *"sistemáticamente la problemática social que pareció vislumbrarse en Paraguay a partir de la década de 1930"* (Halperin Donghi, 2010: 495). De todas maneras, los escasos resultados en el campo económico alcanzados por la dictadura se han visto reflejados en las altas tasas de emigración que presenta el país, en particular, hacia Brasil y Argentina.

Desde 1989, los gobiernos democráticos colorados no imprimieron cambios trascendentales para impulsar la economía, algo que terminó por profundizar su dependencia de la agricultura y la ganadería. El primer presidente civil, Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), adoptó las políticas neoliberales contenidas en el Consenso de Washington con el consecuente incremento del deterioro de las variables sociales.

La concentración de la propiedad de la tierra, la cual se ha mantenido invariable desde las últimas décadas del siglo XIX, es uno de los indicadores más claros de la inequidad social[5]. Al igual que en otros países latinoamericanos, la posesión de tierra ha sido una fuente de riquezas, privilegios y poder. A lo anterior, debe sumarse como característica particular del

5 La consolidación de una clase terrateniente tuvo lugar luego de la derrota sufrida frente a la Triple Alianza. A partir de ese momento, el Estado se desprendió de las tierras fiscales para superar las penurias económicas y la economía nacional se orientó al mercado externo, (Halperin Dongui, 2010).

país la existencia de uno de los niveles más bajos de presión tributaria, ya que prácticamente no existen impuestos sobre la propiedad, la agricultura y las exportaciones[6].

La idea en torno a la necesidad de realizar una reforma agraria es de vieja data, pero las mayores esperanzas estuvieron puestas en el retorno a la democracia. El Estado en el gobierno de Stroessner, en nombre de la reforma agraria, fue el responsable del reparto y adjudicación irregular de cuantiosas tierras[7]. Era de suponer que los nuevos gobiernos buscaran alcanzar una sociedad más equitativa, en la cual se respetara el derecho al acceso a la tierra consagrado en la Constitución[8]. Sin embargo, según el censo agrario de 1991, el 1.55% de los propietarios tenían el 81.32% de las tierras y el de 2008 registró que el 85.5 % de las tierras estaba en manos del 2.06% de los propietarios. Mientras que disminuyó el número de fincas que corresponden a pequeños y medianos propietarios (menores a 100 hectáreas), aumentó, fundamentalmente, el de las propiedades de más de 500 hectáreas. En este último caso, *"Surge del censo la clara relación entre la expansión de los latifundios con el cultivo de soja, ya que creció en 1.753% la cantidad de fincas mayores de mil hectáreas que se dedican a este rubro. De 26 fincas que lo hacían en el 91 pasaron a 482 en el 2008, localizándose la mayoría de ellas en Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú e Itapúa."*(Zarate, 2011).

Entre los nuevos latifundistas se encuentra un sector significativo de productores sojeros y ganaderos de origen brasileño. Esto identifica otro gran problema como es la importante cantidad de tierras en manos de extranjeros en el país. Si bien no existen datos oficiales para saber con certeza el porcentaje, en 2005 el Congreso sancionó la ley 2.532 por la cual se fijó una Zona de Seguridad Fronteriza. La legislación estableció que personas o empresas de los países limítrofes "no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales" en "la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional" (art. 2). Sin embargo, *"Al no establecer control alguno sobre las titulaciones a nombre de personas jurídicas o sociedades anónimas, la ley casi pierde razón de ser*" (Glauser, 2009: 42). De todas maneras, el trabajo realizado hasta el momento para confeccionar un inventario de las posesiones ubicadas dentro de dicha franja determinó que en el Departamento de Canindeyú el 61% de los propietarios son extranjeros y en su mayoría brasileños. En líneas generales, si bien la distribución de propiedades extranjeras presenta desigualdades a nivel nacional existe una marcada tendencia a la concentración en ciertas zonas limítrofes con Brasil (Glauser, 2009).

La construcción de la represa de Itaipú, en la década de 1970, dio inicio a la migración de colonos brasileños hacia el país a quienes comenzó a denominarse *'brasiguayos'*. Al finalizar las obras, numeroso personal contratado terminó por afincarse en la zona. Además, la

6 El 60 % de los impuestos recaudados por el Estado corresponden al Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Impuesto Inmobiliario representa el 0,04% de la presión tributaria.

7 Las investigaciones efectuadas por la Comisión Verdad y Justicia permitieron conocer las condiciones de adjudicación irregular de tierras. Entre 1954 y 2003 los organismos estatales entregaron una superficie total de 12.229.594 ha y de ese total, 7.851.295 ha fueron encontradas irregulares. En la etapa democrática el problema persistió y se estima la entrega irregular en aproximadamente l millón de ha; en Marcos Glauser (2009).

8 El Capítulo IX, De los derechos económicos y de la reforma agraria, incluye los artículos 114 (objetivos de la reforma; 115 (bases de la reforma y el desarrollo rural); y 116 (sobre los latifundios improductivos).

población de Brasil indemnizada al ser afectada por la inundación de la represa también eligió trasladarse al Paraguay, dado que el valor de la tierra era sustancialmente menor que en su país. Así lo demuestra el Censo poblacional de 1982, *"los brasiguayos representaban 14% de la población paraguaya, distribuidos en la zona de frontera, sobre todo en los departamentos de Alto Paraná, Alto Paraguay, Concepción, Amambay, Canindeyú e Itapúa. Toda esta franja de tierra estaba ocupada por 80% de brasiguayos, siendo la mayoría arrendatarios y, en buena parte, con tierras arrendadas a los grandes hacendados brasileros."* (Amorín Salím, 1994).

En los '90, la expansión sojera impulsó nuevamente la adquisición de propiedades por parte de brasileños, debido a la diferencia del precio de la tierra entre ambos países. En los últimos años, numerosas denuncias por parte de los ambientalistas debidas a la deforestación sin control y la utilización de plaguicidas para emprendimientos ganaderos en la región del Chaco paraguayo, también señalaron la significativa presencia de terratenientes brasileños.

Con respecto al movimiento campesino, éste comenzó a radicalizarse a la par que se extendía el cultivo de la soja mecanizada y ellos eran totalmente marginados de los beneficios del auge agrícola. En los inicios del siglo XXI, la mejora económica, producto del alza de los precios en el mercado mundial de la soja y de la carne, agudizó los problemas en torno a la propiedad de la tierra. Por otro lado, *"los beneficios favorecieron a una pequeña elite de productores de soja, ganaderos, políticos corruptos y profesionales urbanos. /…/ Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en 2007 el 35,6% de la población era pobre, mientras que el porcentaje que vive en condiciones de pobreza extrema aumentó de 15,5% en 2005 a 19,4% en 2007. Lo notable es que este deterioro de las variables sociales se produjo en un momento en que las exportaciones se triplicaron."* (Nickson, 2008).

Resumiendo, la reciente expansión económica no estuvo acompañada por una mejora en el nivel de vida de la población y, por otro lado, continuó pendiente la cuestión de la concentración de la propiedad de la tierra agravada por el crecimiento de latifundios en manos de extranjeros. Las sostenidas demandas por parte de los sectores populares, en especial la de una reforma agraria, indican la permanencia de políticas tendientes a la concentración económica desde la vuelta a la democracia. Por esta razón, las expectativas sobre un viraje en las políticas públicas en el gobierno de Lugo fueron muchas, en tanto el presidente integraba el grupo de mandatarios identificados con las 'fuerzas progresistas' o 'nuevo socialismo' de América del Sur.

El gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)

La candidatura y el posterior triunfo de Lugo implicaron una innovación trascendental en el escenario político. El candidato no pertenecía al hegemónico Partido Colorado y quien lo acompañaba en la fórmula, Federico Franco, provenía del Partido Liberal.

Lugo obtuvo popularidad a partir de su designación como obispo de la diócesis de San Pedro en 1994. El trabajo realizado entre los campesinos y el empleo de un discurso con fuerte contenido social, le permitió alcanzar la denominación de 'el obispo de los pobres'. Así, una de las propuestas centrales de la campaña electoral fue la de "la Reforma Agraria y un proyecto de desarrollo nacional" a favor de los más pobres entre las familias rurales e indígenas. Otras políticas que merecen ser mencionadas son la lucha contra la corrupción, la recuperación de la soberanía energética, la reforma del Estado y la reactivación económica. El ex obispo encabezó la coalición Alianza Patriótica para el Cambio (APC), integrada por el Partido Liberal y una pluralidad de fuerzas minoritarias de centro izquierda.

Desde el inicio, la asociación de sectores tan diversos vaticinó la conflictividad en el interior de la coalición en el gobierno, así como también, la falta de poder del presidente para adoptar las políticas anunciadas en su campaña electoral. La ausencia de una estructura partidaria quedó sellada en la conformación del Congreso ya que las agrupaciones que apoyaron la candidatura de Lugo se disputaron el electorado para la integración del Parlamento. En el Senado la alianza gobernante alcanzó 18 bancas, los colorados 15, los oviedistas 8 y el centroderechista PPQ 4. A poco de iniciado el gobierno el MPT y el PDP, con 1 banca cada uno, abandonaron la coalición al igual que comenzaron las desinteligencias con el PLRA (15 bancas). En la Cámara de Diputados tampoco fue muy distinta la situación, de los 80 diputados 30 bancas correspondieron para ANR, 27 al PLRA, 15 a UNACE, 3 al PPQ, 2 a la Alianza Patriótica para el Cambio y 1 para la Alianza Departamental Boquerón, el MPT y PDP respectivamente[9]. Asimismo, se desdibujó la imagen del presidente al verse inmerso en una ola de denuncias por paternidad, correspondientes a la etapa en la cual era obispo.

La causa coyuntural que puso fin a su mandato fue un conflicto por la posesión de tierras que significó la muerte de seis efectivos policiales y once campesinos. Los 'sin tierras' han sido un sector importante en la base de sustento del presidente, y entre ellos, la fracción denominada 'carperos' ha sido la de mayor vinculación con Lugo. Desde la oposición, se reconoció que esa relación dio lugar a la aparición de esta figura a la que se define del siguiente modo: *"El **carpero** es un luchador social. **Reivindica la violencia** como medio para lograr un lote propio, con el agregado importantísimo que si las tierras conseguidas por su "gestión" pertenecen a un algún terrateniente capitalista, pues su lucha no solo será catalogada como un acto de "justicia social" por sus demás compañeros, sino también como un verdadero avance en el proyecto común que los une."* (Pavón, 25/06/2012). La caracterización del proyecto de estas *"**personas supuestamente 'sin tierras'**"*, se completa con la idea de limitar la extensión de la propiedades a 5.000 hectáreas, mediante la *"nacionalización, confiscación y expropiación"* (Pavón, 03/01/2012). En efecto, una de las principales acusaciones es la anuencia del Ejecutivo ante las invasiones de tierras, como lo refleja el artículo del diario *ABC*, *"¿Desea un lote? Invada Hoy. A partir de ahora, el slogan predilecto de la delincuencia se ha hecho público, notorio, detestable e hipócrita: "Desea un lote gratis; es sencillo, alístese como **invasor de propiedades** que tendrá la oportunidad que jamás tendrá en su vida"* (Pavón, 5/03/2012, el subrayado es nuestro).[10]

Las críticas fueron elevando el tono a partir del Decreto presidencial que reglamentó la Ley de Seguridad Fronteriza (26/10/2011), que permitiría la mensura y catastro de las propiedades comprendidas en la franja fronteriza. Lugo afirmó que *"En Paraguay hay dudas sobre la tenencia de las tierras que de una vez por todas tenemos que aclararla y qué mejor cosa que sea a través de la mensura judicial"*. La idea era recuperar tierras cuyos títulos de

9 En el Senado: Asociación Nacional Republicana (ANR) 27,23%, 15 bancas; Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) 27,10%, l5 bancas; Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) 17,98%, 8 bancas; Partido Patria Querida (PPQ) 8,12%, 4 bancas; Votos en Blanco 3,91%; País Solidario (PPS) 3,25%, 1 banca; Movimiento Popular Tekojoja (MPT) 2,79%, 1 banca; Votos Nulos 2,41%; Partido Demócrata Progresista PDP; (2,05%), 1banca; en Justicia Electoral, Memoria y Estadísticas Electorales, Cuadro de candidaturas electas por partido/alianza/movimiento 1998-2003–2008.

10 Todas las notas son de autoría de Víctor Pavón quien es Decano de la Universidad del Norte y además de ser publicadas en el opositor diario ABC de Asunción aparecen en el sitio web del Cato Institute con sede en Washington.

propiedad presentaban irregularidades, 'tierras mal habidas' para repartirlas entre campesinos vinculados a planes destinados a impulsar la producción eficiente de alimentos. Sin embargo, los terratenientes se sintieron amenazados y lo consideraron un ataque a la propiedad privada y a los productores rurales.

De este modo, el conflicto se desató en torno a uno de los problemas estructurales del país: la concentración de la propiedad de la tierra. Los campos en cuestión, localizados en Curuguaty, habían sido donados al Estado en 1967, pero recién declarados de interés social y transferidos al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierras en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2004). El terrateniente Blas Riquelme, senador y destacada figura del Partido Colorado, inició acciones judiciales alegando que se trataba de tierras que había destinado en forma continua a la producción desde hacía 20 años. Tras una sentencia favorable y una apelación del gobierno, las tierras en litigio fueron ocupadas por carperos y la justicia aprobó el desalojo, momento en el que tiene lugar el enfrentamiento del que derivó la destitución de Lugo[11].

Una lectura lineal del conflicto presenta enfrentados a carperos y terratenientes con el gobierno respaldando a estos últimos. Sin embargo, una observación más profunda permite identificar a los dos polos ideológicos del escenario electoral del 2008 –fuerzas conservadoras y progresistas- con un agravante ocasionado por el desplazamiento de los liberales de la coalición gobernante. El Partido Liberal traicionó la alianza con las fuerzas progresistas que le había permitido llegar a la vicepresidencia y de este modo legitimó el juicio político desde el Congreso que puso fin al mandato de Lugo y colocó en la presidencia a un hombre de sus filas.

Así, el presidente quedó aislado y los conservadores se arrogaron la representación de 'la mayoría del pueblo paraguayo', olvidando que habían llegado al poder gracias al programa político impulsado por las fuerzas progresistas. Desde el principal diario de la oposición afirmaban, *"Si hacemos números, el voto popular que él |Lugo/ invoca está hoy mayoritariamente en su contra. Fernando Lugo accedió a la Presidencia de la República mediante el voto de 766.502 paraguayos. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), miembro principal de la Alianza Patriótica para el Cambio que lo aupó al poder, le aportó 507.000 votos, es decir, el 66% del total. /…/. En total, 1.500.000 votos del pueblo paraguayo están hoy contra Fernando Lugo"* (*ABC Color*, 22/06/2012). A la vez, relativizaron las manifestaciones populares en apoyo de Lugo, hecho confirmado por la casi nula mención de las mismas en sus páginas. Por el contrario, la línea del periódico fue confirmada con la publicación de lo expresado por el presidente Franco, *"en las calles no hay policía, no hay militares porque todo es normal"* (*ABC Color*, 26/06/2012).

En realidad, podemos pensar que las conquistas se estaban tornando peligrosas y aventurar que se vieran reflejadas en un incremento de la representatividad de los sectores más postergados en las futuras elecciones de 2013. Si bien los logros en el área social fueron importantes, en particular la gratuidad en la atención hospitalaria y el incremento de asistencia a familias en situación de extrema pobreza, terminaron por ser insuficientes para revertir los niveles de extrema pobreza. En especial, los avances en la reforma agraria, una de las

11 Un relato detallado de los sucesos se encuentra en Pedro Jorge Solans, "Paraguay. El golpe que sentimos" en revista Sudestada, a 12, n 111, agosto 2012, pp. 32-37.

promesas más importantes de su campaña electoral, se dieron a un ritmo más lento del esperado por los sectores populares. Por otro lado, Lugo no pudo aunar y organizar el apoyo de las fuerzas minoritarias de centro izquierda que lo llevaron a la presidencia.

La fuerza de los terratenientes y la posición débil del ex presidente en el aparato del Estado, debido a la exigua representatividad alcanzada en los comicios y a la falta de una fuerza política propia, imposibilitó alcanzar resultados con un ritmo más acelerado. La alianza con los liberales forzó a la entrega de varios ministerios, y en el Congreso, sólo contó con tres legisladores propios para respaldar las políticas anunciadas en su campaña electoral.

El presidente fue consciente de ello, al efectuar un balance de los tres primeros años de su mandato expresó, *"Nos encontramos con la agradable sensación de **un proceso**, pese a **que no ha sido el que soñamos**, fue con creces **el que pudimos encarar** dejando hitos en materia de logros que fundarán un nuevo Paraguay"* (*AVN*, 15/08/2011; el subrayado es nuestro)[12]. Unos meses después, reconoció las limitaciones estatales para responder al cúmulo de justas demandas sociales, *"Sabíamos que era grande la deuda social en nuestro país, que abocarse a la tarea de responder a ella conllevaba hacer frente a una excesiva carga de expectativas, que debíamos sobrellevar desde un Estado al que hemos encontrado con muchas limitaciones y dificultades y en condiciones poco apropiadas para responder a tantas demandas sociales"* (*Última Hora,* 13/12/2011).

Una reflexión sobre el gobierno de Fernando Lugo nos demanda el reconocimiento de una realidad política que ha estado signada por la concentración del poder en manos de unos pocos, quienes obstaculizarán todo avance en el campo social en tanto perjudique sus intereses y presionarán por la continuidad de prácticas políticas prebendarias bajo la máscara de una democracia formal.

Para finalizar, entendemos que un balance sobre los avances en la consolidación democrática paraguaya requiere reflexionar en términos de una democracia formal y de una social. Mientras que en el primer caso haremos referencia a las formalidades, al conjunto de procedimientos del régimen político, en el segundo, nos estaremos deteniendo en las transformaciones de las condiciones de vida de todos los ciudadanos. Además, una valorización de los logros en este último sentido supone tener en cuenta no sólo políticas que acarreen cambios en la redistribución de ingresos, sino también de aquéllas que lo hagan en el poder político. En este sentido, la presencia en el poder de una fuerza política distinta a la colorada puede estar señalándonos un punto de inflexión y el inicio del fin de la transición a la democracia del pueblo paraguayo.

Al momento de concluir este artículo, han tenido lugar las elecciones presidenciales 2013 por las cuales se anuncia la vuelta al poder del Partido Colorado. Más allá de que este hecho le permita al país normalizar su situación institucional, y así superar la marginación regional evidenciada en su suspensión en el Mercosur, queda abierto el debate para un nuevo análisis del gobierno de Lugo, en el contexto de la escasa presencia de electores que acompañaron al arco partidario de las fuerzas progresistas y sí lo hicieron con los partidos políticos tradicionales.

---

12 El presidente destacó como logros en el área social: la gratuidad en la atención hospitalaria, programas de asistencia a 120.000 familias en situación de extrema pobreza, y en educación, la universalización de la canasta de útiles escolares y el otorgamiento de más de 10.000 becas; avn, Internacional, 15/08/2011.

Bibliografía

AMORIM SALÍM, Celso (1994), "Migración, Brasiguayos y MERCOSUR. Fuerza de trabajo rural en el centro-oeste brasilero", BASE Investigaciones Sociales, Asunción, Paraguay, Octubre, Documento de Trabajo No. 63, disponible en http://www.baseis.org.py/, 19/08/2012.

GLAUSER, Marcos (2009), "Extranjerización del territorio paraguayo", Asunción, Paraguay, BASE Investigaciones Sociales, disponible en http://www.baseis.org.py/, 19/08/2012.

HALPERIN DONGHI, Tulio (2010), Historia contemporánea de América Latina, 7ª ed., Buenos Aires, Alianza Editorial.

NICKSON, Andrew (2008), "Una oportunidad para Paraguay. Los desafíos de Fernando Lugo", Revista Nueva Sociedad; Nº 216, julio-agosto de 2008, disponible en http://www.nuso.org, 20/08/2012.

PALAU, M. y ORTEGA, G. (2008), "Movimientos sociales ante el nuevo gobierno: apostando al cambio sin bajar las banderas", Asunción, Paraguay, BASE Investigaciones Sociales, disponible en http://www.baseis.org.py/, 20/08/2012.

PAVÓN, Víctor (2012), - "Paraguay: La influencia destructiva de la Teología de la Liberación", *ABC Color,* 03/01/2012.

- "Paraguay: ¿Desea un lote? Invada Hoy", *ABC Color,* 5/03/2012.

- "Paraguay: El proyecto social que seducía a Lugo", *ABC Color*, 25/06/2012

RODRÍGUEZ, José Carlos (1998), "Transición sin alternancia", Nueva Sociedad Nº. 157 Septiembre-Octubre, pp. 29-33, disponible en http://www.nuso.org, 19/08/2012.

UPRIMNY, Rodrigo (2011), "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", en César Rodríguez Garavito, *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.

ZARATE, Jorge (2009 "Censo agropecuario 2008: el mundo del revés", disponible en http://elriodeheraclito.wordpress.com/2011/07/09/, 19/08/2012.

Fuentes documentales

Constitución de la República del Paraguay, http://www.diputadosmercosur.gov.ar/paises/

Justicia Electoral, *Memoria y Estadísticas Electorales*, http://www.tsje.gov.py/e2008/, 16/08/2012.

Periódicos

Última Hora, http://www.ultimahora.com/paraguay

ABC Color, disponible en http://www.abc.com.py/edicion-impresa

AVN, disponible en http://www.avn.info.ve/