

LA DEMOCRACIA INCIERTA: 1989-2020 PROCESO POLÍTICO DESPUÉS DE LA DICTADURA STROESSNER¹

José Nicolás Morínigo Alcaraz²

1. INTRODUCCIÓN

La caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner en el Paraguay, en febrero de 1989, dio origen a un régimen político que se sostiene sobre ciertos requerimientos típicos de la democracia pero que funciona excluyendo otros principios y valores democráticos³.

Después de 30 años estamos construyendo una democracia incierta. La incertidumbre no se refiere a quiénes accederán a la presidencia, aspecto siempre presente en un proceso electoral democrático. La incertidumbre se refiere al procedimiento cuyas reglas de juego están deterioradas o dudosas. Surgieron al creer que la democracia es solamente una cuestión

1 El artículo se basa en el libro "La democracia Incierta 1989-2020. Proceso político después de la autocracia stronista". José Nicolás Morínigo Alcaraz, Editorial El Lector, agosto 2020, Asunción-Paraguay.

2 Director de GEO – Gabinete de Estudios de Opinión.

3 Es interesante comparar la percepción de la realidad un año antes de la finalización del mandato del gobierno de González Macchi con la percepción que tenían los ciudadanos sobre la necesidad de cambio meses antes de la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner. De acuerdo con una encuesta de cobertura nacional del Gabinete de Estudios de Opinión, que fue publicada el 18 de agosto del 2002, el 73,2% de los entrevistados opta por la alternativa que expresa que en referencia a la situación política debe haber un cambio total (Encuesta publicada en Paraguay Global.com www.paraguayglobal.com/encuestas.php.asunción, 2002). En diciembre de 1989, dos meses antes del derrocamiento de la dictadura, ante la misma pregunta la opción de que debe haber un cambio total es respaldada por el 20,3%. Morínigo-Silvero. Fundación Naumann-Universidad Católica, Asunción.

jurídica y que al cambiar la ley lo demás vendría por añadidura. En realidad, la incertidumbre proviene de las siguientes circunstancias:

- a) Demandas insatisfechas de actores sociales organizados, que en el marco de las libertades democráticas presionan a un régimen político que carece de capacidad para responder a las necesidades de la sociedad.
- b) Pérdida de la confianza hacia las instituciones democráticas y los liderazgos políticos⁴.
- c) Pérdida de legitimidad del poder presidencial, que genera inestabilidad permanente en el sistema político⁵.
- d) Crisis por la debilidad de las organizaciones sociales, lo que impide la formación de una estructura social pluralista. Las formas de participación en las organizaciones sociales se caracterizan por su fuerte contenido "personalista" y favorecen la continuidad de un esquema de dominación tradicional, que le otorga gobernabilidad al

régimen. El punto central del problema de la gobernabilidad se refiere a la legitimidad del poder político, es decir, a la aceptación de la naturaleza de donde emergen el poder y las condiciones necesarias que producen la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados. Desde este punto de vista el problema que pretendemos responder se vincula al proceso de construcción de una nueva legitimidad del poder luego de la caída de la dictadura stronista, que se fundaba en una dominación de carácter tradicional, reconociendo que dentro de la denominación tradicional en el caso de la cultura política paraguaya el liderazgo carismático constituye un rasgo vinculado a la tradición, sin llegar a constituir lo que Weber denomina la ritualización del carisma.

Por consiguiente, el problema central de la crisis consiste en la incapacidad que tiene el poder político de lograr un consenso que sea capaz de establecer metas colectivas claves para el desarrollo de la sociedad.

4 Una encuesta de agosto del 2002 presenta un dato alarmante: el 64,9% expresa que no está satisfecho con la democracia, el 20,2% de los entrevistados manifiesta que se encuentra muy insatisfecho con la democracia. La ciudadanía reconoce que en democracia la libertad de opinión y la libertad de asociación están más desarrolladas que durante el régimen autoritario. En democracia se pueden decir y hacer muchas cosas más pero no existe seguridad, los derechos quedan simplemente como expresiones de deseo, no se plasman en la realidad. La democracia es considerada como un régimen político en el que las condiciones de vida de la población pobre se deterioran cada vez más y en el que, como lo expresó un obrero en un *Focus Group*, realizado el 11 de marzo de 2003 por el Gabinete de Estudios de Opinión (GEO), "cada día estamos viviendo peor que años antes". La encuesta se realizó por encargo del Inecip.

5 En la misma encuesta de agosto de 2002 el 63,9% de los entrevistados califica como muy mal gobierno el de Luis González Macchi.

Los liderazgos políticos no han conseguido, utilizando la nueva institucionalidad jurídica, crear las bases para lograr un poder político asentado sobre un consenso capaz de convertirse en factor que facilite plantear políticas de desarrollo económico y social. Es más, las instancias creadas para lograr el consenso se encuentran obstruidas por la ausencia de una praxis en la construcción de un diálogo político serio, en donde las diferencias conviven.

La cultura política paraguaya se funda en la confrontación, principalmente entre los partidos tradicionales, o en la entrega claudicante de la oposición al poder político. El diálogo y la negociación no fortalecen las identidades sino que se asocian a la entrega y claudicación del partido o movimiento que no está en el poder. El diálogo opera a través de “negociaciones” personales que impiden los acuerdos institucionales.

2. LA SUSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN STRONISTA

El nuevo régimen político que sustituyó a la dictadura stronista no solo se gestó dentro del sistema sino que alcanzó su legitimidad posterior sin alterar las reglas de juego impuestas por el régimen stronista. Las elecciones del 1 de mayo de 1989, tres meses después del golpe, necesarias para dar una legitimación institucional a la nueva

élite que había derrocado a la dictadura, se realizaron con las mismas instituciones que daban fundamento a una dictadura, que también utilizaba el rito electoral como aparente justificación del poder. En la población y en la sociedad no hubo una sensación de ruptura.

El proceso electoral se realizó con la misma ley stronista que establecía una distribución electoral proporcional fija, el ganador se alzaba con las dos terceras partes de las bancas y los perdedores se repartían el resto. Pero no solo eso, en el padrón electoral, controlado por la Junta Electoral Central, se encontraban inscriptos 2.226.061 ciudadanos. En el nuevo padrón electoral utilizado en las elecciones municipales de 1991 el número de inscriptos alcanzó a 1.810.353, es decir, el Paraguay en dos años perdió 400.000 ciudadanos a pesar de que el ritmo de crecimiento poblacional era del 2,8% anual acumulativo⁶.

La gran pregunta es por qué la oposición aceptó entrar en un proceso electoral sin tener las garantías de transparencia.

Desde nuestra perspectiva, esta situación fue posible porque la oposición se orientó por:

- a) Una visión muy simplista del régimen político por la cual se asociaba el stronismo con la presencia

6 La diferencia de aproximadamente 400.000 electores entre el nuevo y el viejo padrón electoral es solo una muestra de la falsedad de la transparencia de los procesos electorales en la época stronista.

omnímoda de Stroessner, sin comprender que el régimen tenía una compleja realidad "institucional"⁷.

- b) El deseo de una élite, cansada de luchar, que deseaba, cuanto antes, compartir aunque sea marginalmente el poder político.

La oposición disgregada no se planteó el objetivo de construir un régimen político diferente sino compartir marginalmente el poder con la intención de ganar espacios políticos, lo que simplemente significó la continuidad de la hegemonía del Partido Colorado.

En las elecciones de mayo de 1989, a tres meses del golpe, el liderazgo de Alfredo Stroessner fue sustituido por el liderazgo del general Andrés Rodríguez, quien legitimó su poder con un apoyo abrumador del Partido Colorado, que obtuvo el 74,6 por ciento de los votos emitidos, es decir, la ciudadanía comprendió que no existía un cambio sustancial sino simplemente una recomposición de nombres y en el poder político seguía firme la relación entre las FF.AA. y el Partido Colorado.

El efecto más dramático de este estreno de la transición fue el de haber permitido la continuidad del viejo esquema, con lo que la ruptura entre un antes y un después de la caída de Stroessner quedó absolutamente diluida.

Desde sus orígenes una de las características paradójicas de la transición paraguaya es que ella no produjo una crisis definitiva del viejo régimen político. Por eso la transición adquiere una estabilidad llamativa.

Si las transiciones son visualizadas como un intermedio entre dos tipos de regímenes políticos, la transición paraguaya podría estar creando un esquema diferente: el proyecto democrático no puede avanzar porque crea un sistema que garantiza formalidades para el ejercicio de las libertades, pero el acceso y el funcionamiento del poder político siguen operando con criterios no democráticos⁸.

No es solo problema de tiempo, es algo más. Es la continuidad de una praxis política que no puede ser desmontada y que demuestra una vitalidad peligrosa, porque no se enfrenta lo viejo con algo nuevo, simplemente, se mimetiza la misma praxis política.

El cambio se centralizó en el aspecto normativo-jurídico, por consiguiente se dejó al margen la necesidad de una nueva cultura política, algo mucho más complejo que requería y requiere de un proceso educativo eficiente.

Para justificar el cambio realizado con el golpe de 1989 y garantizar internacionalmente que el nuevo Go-

7 Sin duda, el régimen político se fundaba en la voluntad del dictador pero, a su vez, en un esquema institucional que garantizaba una aparente dominación legal, sobre todo para la comunidad internacional. Stroessner fue siempre extremadamente cuidadoso en reprimir, utilizando como justificación leyes radicalmente injustas.

8 Morínigo, José Nicolás. La transición inconclusa, Cuadernos de discusión, Universidad Católica de Asunción, Asunción, 1997.

bierno era democrático, el régimen no podía continuar manteniéndose exclusivamente mediante las viejas instituciones impulsadas por la dictadura. La necesidad de llamar a una Convención Nacional para elaborar una nueva Constitución se hacía improrrogable y finalmente en diciembre de 1991, casi tres años después del golpe militar, se llamó a las urnas a los ciudadanos para conformar la Asamblea Constituyente que elaboró la nueva Constitución democrática del Paraguay.

Aunque el Partido Colorado, el partido que sustentaba el nuevo régimen así como había sustentado la dictadura de Stroessner, consiguió nuevamente mayoría absoluta en las elecciones. Sin embargo, no cabe duda de que la de 1992 fue la Convención Nacional Constituyente más libre y democrática en la historia del Paraguay. La Convención desarrolló su trabajo sin limitaciones y solo surgió un peligroso conflicto al final de las deliberaciones, cuando mediante una disposición transitoria se inhabilitó la posibilidad de la reelección del general Andrés Rodríguez. Este hecho produjo una peligrosa y detonante respuesta militar, lo que demostraba el poder de las Fuerzas Armadas⁹. Sin embargo, el general Rodríguez aceptó las nuevas reglas del juego que le obligaban a retirarse del escenario político.

3. LA NUEVA LEGITIMACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

3.1 La Constitución de 1992

La nueva Constitución Nacional sancionada y promulgada en junio de 1992 creó un sistema presidencialista, pero en el sistema de pesos y contrapesos otorgó al Poder Legislativo un rol determinante. Favoreció a los órganos de control y selección de colegiados. Optó por imponer a los partidos políticos y a las organizaciones intermedias el voto directo para la elección de autoridades y representantes. Impuso la concepción de “Estado social de derecho” y la descentralización del Estado y a su vez amplió notablemente las garantías ciudadanas.

La nueva Constitución sentó las bases de una representatividad política muy amplia, mediante la creación de un proceso de instancias de descentralización que nacieron como consecuencia de emergencias de liderazgos intermedios en distintas áreas geográficas del país. Más allá de un planteamiento descentralizado, lo que buscaban era la consolidación de liderazgos emergentes, muchas veces vinculados a una economía subterránea¹⁰, cuya finalidad consiste en ganar un espacio de autonomía y de control de un área geográfica específica dentro del país.

9 Al conocerse la aprobación del artículo de referencia, el comandante de las Fuerzas Militares, contralmirante Eduardo González Petit, expresó al Presidente que las Fuerzas Armadas estaban listas para cumplir la orden emanada de la Presidencia. Rodríguez agradeció la disposición militar para suprimir la Convención, pero no lo hizo.

10 Se denomina “economía subterránea” a la que se realiza al margen de la ley: contrabando, falsificación de marcas, etc.

Desde este punto de vista, si bien la descentralización constituye un mecanismo operativo importante de participación democrática, debe ir acompañada de una clara referencia con respecto a las funciones que se les otorgan a las instancias descentralizadas y a las condiciones para la obtención de recursos de las mismas.

En sus orígenes, la elección de las gobernaciones fue realizada sin un marco normativo referencial, lo que implica que la ciudadanía elegía a una persona que ocuparía un cargo cuyas funciones, alcances y atribuciones no estaban especificados en una ley reglamentaria de la institución.

Esto demuestra hasta qué grado primó en la construcción del nuevo régimen político el fuerte grado de improvisación, que se constituyó en un factor más en la debilidad existente en la construcción del régimen democrático.

3.1.1 Estado social de derecho

El artículo primero de la Constitución Nacional expresa que la República del Paraguay se constituye en "Estado social de derecho". La categoría de Estado social de derecho no es una mera fórmula retórica sino que "aspira a un gobierno de hombres según las leyes (Estado de derecho) en el marco de condiciones que aseguren al mayor

número de personas las posibilidades concretas y efectivas del goce de los derechos proclamados"¹¹.

Teóricamente, "fue en 1903 cuando apareció con una formulación precisa en un ensayo de Hermann Heller, en el cual sostuvo la tesis de que solo la transformación del Estado de derecho en un Estado social de derecho podría evitar la caída en un régimen dictatorial"¹².

La expresión Estado social de derecho¹³ en el régimen político paraguayo implica que:

1. El Estado no solo garantiza el cumplimiento de la ley sino que a su vez asume la responsabilidad de garantizar el acceso a bienes (derecho a un ambiente saludable) y servicios (derecho a la salud, Capítulo VI; derecho a la educación y a la cultura, Capítulo VII) que son fundamentales para el desarrollo de las personas en una sociedad que se caracteriza por la gran desigualdad existente.
2. El Estado social de derecho exige una respuesta a las demandas de vivienda, educación, empleo y otras necesidades básicas de las personas y de las colectividades.
3. El Estado social de derecho implica el reconocimiento de la acción

11 Vanossi, J. *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Eudeba, Buenos Aires, 1987.

12 Mendonca, Daniel. *Estado social de derecho*, Cidsep, Universidad Católica, Asunción, 2000.

13 Mendonca, Daniel. *Estado social de derecho. Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional*, Cidsep, Universidad Católica, Asunción, 2000.

del Estado como una entidad que acompaña el proceso de racionalidad histórica de Occidente, tal cual lo plantea Habermas¹⁴. Es decir, existen criterios de reconocimiento en el campo de la justicia social que no pueden ser puestos en tela de juicio. Por ejemplo, poner en tela de juicio la necesidad de considerar la fuerza de trabajo como algo más que una mercancía librada al juego de la oferta y la demanda del mercado nos lleva a la situación de retroceso en el plano del reconocimiento de la dignidad humana.

4. El Estado social de derecho implica un compromiso del Estado con el bienestar social y, en consecuencia, el reconocimiento de la intervención del Estado en el funcionamiento de la sociedad.

Los derechos sociales que se reconocen en la Constitución Nacional expresan precisamente la preocupación por establecer el reconocimiento de la facultad de exigir condiciones que permitan acceder a los beneficios de la vida en sociedad a partir del reconocimiento de la dignidad humana, evitando que unos tengan una carga pesada y otros todos los beneficios.

Los derechos sociales están organizados en la Constitución Nacional, como:

- Reconocimiento de una situación personal específica que requiere de una protección especial que

beneficia a la sociedad. (*Protección al niño, protección a la maternidad, etc.*).

- Reconocimiento de los derechos de colectividades que se definen por su función fundamental dentro de la sociedad que exigen una protección colectiva como grupo. (*Derecho de la familia, Cap. IV*).
- Reconocimiento de derechos que se originan por una peculiar forma de inserción en la sociedad que implica el reconocimiento de una posición social más débil en relación con otros actores. (*Derechos del trabajador, Cap. VIII, Sección I*).
- Reconocimiento de “pueblos” que son portadores de una cultura particular, diferente a la cultura de la sociedad global. (*De los pueblos indígenas, Cap. V*).
- Reconocimiento de la necesidad de acciones específicas del Estado orientadas por la justicia social. (*Por ejemplo, la Sección II del Cap. IX de la Reforma Agraria*).

Los derechos sociales, lejos de ser enunciados “líricos”, constituyen referentes fundamentales que orientan el pacto entre ciudadanos que acuerdan un conjunto de normas para organizar la vida social.

3.1.2 Un Poder Legislativo fuerte

El nuevo régimen institucional establecido en el país con la Constitución

14 AAVV. *Habermas y la modernidad*, REI, México, 1993.

de 1992 redefinió el equilibrio entre los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Históricamente en Paraguay el Poder Ejecutivo siempre tuvo una fuerza superior y un control de hecho con respecto a los otros dos poderes, y esta situación fue aún más radical durante el gobierno del general Stroessner, que detrás de un sistema institucional aparentemente democrático escondía una dictadura personal, donde la figura del “jefe de Estado” resumía en sí mismo todos los poderes.

El nuevo ordenamiento de 1992 quiso poner límites a los poderes del Presidente de la República. Esto hizo finalmente que la Constitución diseñada tuviera un carácter casi parlamentario, donde el Congreso no solo tiene una autonomía del Poder Ejecutivo sino que también impone políticas de gobierno al mismo Ejecutivo. De hecho, como reacción al pasado dictatorial se quiso construir un sistema parlamentario pero, paradójicamente, sin llegar al paso final: la elección del jefe del Gobierno a través del Parlamento.

Esto tuvo importante consecuencia sobre las posibilidades del Gobierno democrático.

La voluntad de los miembros de la Convención Nacional Constituyente de limitar los poderes del Presidente dejando más espacio a un órgano colectivo como es el Congreso se conformó en la imposición de limitaciones y controles muy fuertes (frenos y contrapesos) sobre facultades que son generalmente prerrogativas del Poder Ejecutivo:

- Imposibilidad del Presidente de disolver el Congreso.

- Imposibilidad del Presidente de declarar el estado de excepción sin voto favorable del Congreso.
- Limitado alcance de los decretos presidenciales, que no tienen valor normativo.
- Limitado el poder de veto presidencial sobre leyes aprobadas por el Congreso (el Congreso puede rechazar el veto por mayoría de los miembros).
- Imposibilidad del Gobierno de reprogramar autónomamente el presupuesto del Estado, necesitando siempre de la aprobación de una ley.
- Poder limitado a la sola designación de los miembros de la Corte Suprema y del Tribunal Superior de Justicia Electoral, que son elegidos por el Senado.
- Imposibilidad de contratar créditos, sean nacionales o internacionales, sin autorización del Congreso.

Aparte de todo esto, el Poder Legislativo, con respecto a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, mantiene aún más prerrogativas:

- Es facultad del Congreso poder aprobar la concesión de franquicias y la explotación de recursos naturales o servicios públicos.
- El Congreso tiene la última palabra sobre los ascensos y cuestiones organizativas de la administración militar y policial.

- El Congreso nombra los organismos de control del Poder Ejecutivo, como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.
- Es privilegio del Congreso la posibilidad de tener bajo control la actividad administrativa del Poder Ejecutivo a través de pedidos de informes, citaciones, interpelaciones. Aunque estos no generen ni obliguen a la remoción en caso de que se establezca algún tipo de censuras¹⁵.
- Finalmente, puede remover de su cargo al Presidente de la República a través de un juicio político, con el voto favorable de dos terceras parte de sus miembros.

Para limitar aún más el poder discrecional que siempre tuvo el Poder Ejecutivo y en particular el cargo de Presidente de la República en la historia paraguaya, en el ordenamiento paraguayo están previstos diferentes organismos encargados de transparentar y controlar las acciones del Gobierno. Estos son:

- Tribunal de Cuentas: que se encarga de los juicios contencioso-administrativos y ejerce el control de las cuentas del Presupuesto General de la Nación.
- Contraloría General de la República: que es el órgano de control de las actividades económicas y fi-

nancieras del Estado, de las gobernaciones departamentales y de las municipalidades. La Contraloría es independiente, tiene autonomía funcional y administrativa, e inamovilidad de los cargos.

- Defensor del Pueblo: que es nombrado por el Congreso y tiene que defender los derechos humanos, canalizar los reclamos populares y proteger los intereses comunitarios. Es autónomo e inamovible.

En un sistema cultural como el paraguayo, que rescata las relaciones personales y comunitarias, el poder se “encarna” en la persona. No existe el poder político como expresión del rol y del ejercicio de la autoridad emanada de la ley sino que el poder se expresa como voluntad de quien lo ejerce, el poder radica en la persona misma.

Es por este motivo y con la finalidad expresa de oponerse a esta cultura dominante y evitar la concentración del poder en una sola persona que en la Constitución se establecieron limitaciones muy fuertes hacia la posibilidad de influencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial.

El Congreso, y no el Poder Ejecutivo —como ocurría con la Constitución de 1967—, nombra los altos cargos de las instituciones del Poder Judicial. Son nombrados por el Senado los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, aunque después del

15 Instituto Internacional de Gobernabilidad. *Diagnóstico de la República del Paraguay*. Marco constitucional y legal y desempeño institucional del Estado de derecho para el desarrollo humano.

nombramiento, para que puedan asumir en el cargo, el Presidente de la República deba dar su acuerdo.

Además, mayor es la participación del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo (dos miembros contra uno) en el Congreso de la Magistratura, el órgano donde se inicia la designación de los magistrados.

En lo que concierne al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, aquí el Poder Ejecutivo no tiene ningún representante, mientras el Poder Legislativo tiene 4 (cuatro) frente a los 2 (dos) de la Corte Suprema y a los 2 (dos) del Consejo de la Magistratura.

El único órgano jurisdiccional en el que la Presidencia de la República tiene una fuerte influencia es el Ministerio Público. El fiscal general del Estado, nombrado por el Poder Ejecutivo, eligiéndolo de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura y aprobada también por el Senado. El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado y promueve la acción penal pública, goza de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Dura 5 (cinco) años en sus funciones y puede ser reelecto.

Aunque formalmente autónomo, el Ministerio Público, desde su conformación, siempre estuvo dependiente del Poder Ejecutivo, impidiendo que todas las denuncias en contra de este llegaran a concluir. Asimismo, no dio cumplimiento alguno a todas las denuncias enviadas por la Contraloría de

la República en contra de hechos comprobados de corrupción imputables a los funcionarios públicos.

Finalmente, hay que subrayar que en algunos aspectos el Poder Legislativo, gracias a la nueva Constitución y a los límites que impuso al poder presidencial, acabó por tener demasiada injerencia en los otros poderes. Así pasa con el Poder Ejecutivo en el tema de la administración de recursos del Estado (donde, como vimos, la reprogramación presupuestaria se puede obtener solamente mediante una ley del Congreso, hecho que convirtió a este último en el centro de las demandas sociales) y también ocurre con el Poder Judicial, donde los jueces de la Corte Suprema y del Tribunal Superior de Justicia Electoral son elegidos por el Congreso, que también tiene una participación muy relevante a través de sus representantes en el Consejo de la Magistratura y en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

En donde el Poder Ejecutivo sigue manteniendo su poder son en la elección y nombramientos en altos cargos públicos, que incluye a los miembros del aparato del Estado, empresas públicas y entidades binacionales (Itaipú, Yacyretá). En el marco de un sistema prebendario, la facultad de nombrar a las personas para el ejercicio de los cargos públicos es una atribución de extraordinaria importancia.

Las empresas binacionales se convirtieron en parte de la administración prebendaria del poder político, al margen de una orientación en beneficio de la sociedad, en su conjunto.

3.1.3 En la práctica: el nuevo rol de las Fuerzas Armadas

La Constitución de 1992 introdujo dos cuestiones fundamentales acerca de las Fuerzas Armadas, la prohibición de realizar “ningún tipo de actividad política” (art. 173 de la CN) y, por otra parte, establece que “cuando se trate de un acto previsto por la ley penal común, como por la ley militar, no será considerado como delito militar” (art. 174 de la CN) y que los fallos de los Tribunales Militares “podrán ser recurridos ante la Justicia Ordinaria” (art. 174 de la CN).

La Constitución, desde el punto de vista jurídico, ponía fin al esquema de dominación que durante la dictadura se sustentaba en la triada Partido-Fuerzas Armadas-Gobierno, cuya ideología afirmaba que el régimen stronista constituía la “segunda reconstrucción”¹⁶. Uno de los aspectos claves del régimen consistía en la partidización de las Fuerzas Armadas, que habían abandonado su carácter nacional para identificarse con el Partido Colorado.

Las limitaciones impuestas por la Constitución Nacional, sin embargo, no acabaron ni con la participación

política de los miembros de las Fuerzas Armadas ni con la consideración estamental que exigía el resguardo de privilegio ni –finalmente– con prácticas vinculadas a la corrupción económica. Las tres cuestiones claves antes indicadas fueron poco a poco desmontadas, no tanto como producto de un plan racional sino sobre todo por el intento equivocado de continuar con el mismo esquema de dominación al que se aferró con tenacidad el exgeneral Lino César Oviedo, lo que provocó una respuesta exactamente opuesta a las pretensiones del militarismo mesiánico.

Oviedo, desde el Ejército, formó las bases para la creación de su movimiento político dentro del Partido Colorado. Su opción fue clara, ya que había expresado que “las Fuerzas Armadas cogobernarán con el Partido Colorado per seacula saeculorum”¹⁷.

Lino Oviedo tuvo una actuación clave en las elecciones internas que después de eliminar al Tribunal Partidario dieron el triunfo al ingeniero Juan Carlos Wasmosy, desplazando al auténtico ganador, el doctor Luis María Argaña¹⁸. A partir de ese momento Oviedo se constituyó en el poder detrás del trono. En el tercer día de su presi-

16 La ideología de “la segunda reconstrucción” se fundaba en tres claves: 1) el régimen stronista se presentaba como la continuidad de los gobiernos de Francia-López-Caballero (1814-1862); luego de la Guerra contra la Triple Alianza la conducción de Caballero hasta fines del siglo XIX que en los orígenes de la independencia impulsaron al país hacia el desarrollo, de ahí lo de “la segunda reconstrucción”; 2) la sociedad paraguaya solo progresa cuando tiene un conductor, así como Francia y López y con Stroessner, por supuesto; y 3) existe un aspecto histórico de oscurantismo porque no aparecía el “conductor”, por eso el liderazgo de Stroessner “reata el hilo de la historia”.

17 Discurso realizado por el exgeneral Lino Oviedo el 27 de abril de 1993 en el Ministerio del Interior.

18 Brítez, E.-Morínigo, José N. *Democracia transparente*. Edit. Comité de Iglesias, Asunción, 1993.

dencia Wasmosy nombró a Oviedo como comandante del Ejército, lo que facilitaba la puesta en marcha de un contrapoder militar, paralelo al poder civil.

El poder bifronte terminó cuando el Presidente decidió pasar a retiro al general Oviedo. La respuesta del exgeneral fue disuasiva y amenazadora. Oviedo rechazó su retiro, se acuarteló y pidió la renuncia del presidente Wasmosy y del vicepresidente Ángel Seifart, pero en su intento de recomposición del poder político no logró arrastrar a la Aviación y la Marina. Al final, recluido en la Comandancia del Ejército, negocia con el Presidente su pase a retiro, a condición de ser nombrado ministro de Defensa. La carta de negociación, sin embargo, posteriormente será desechada por el Presidente, en nombre del “clamor popular”. Oviedo, a partir de entonces, se aferrará a la creación de su movimiento político, Unión Nacional de Colorados Éticos (Unace), dentro del Partido Colorado.

El retirado general Lino César Oviedo Silva muere en un accidente de aviación, el 2 de febrero del año 2013. A partir de entonces la sombra militar sobre el poder político tiende a diluirse.

3.1.4 Nuevas leyes electorales

Los convencionales constituyentes en 1992 consideraron que era necesario crear un clima favorable a la competencia electoral abierta. El ejercicio democrático, después de décadas de dictadura y de procesos falsificados, requería una práctica en la elección de autoridades no solo de las organizaciones políticas sino incluso de las organi-

zaciones sociales, organizaciones intermedias.

Los ciudadanos tenían que entrar en el juego democrático, votar libremente y aceptar los resultados, aunque significaran la derrota de su movimiento en el partido o en cualquier organización intermedia. Por esto creyeron que se debía implementar una especie de “gimnasia electoral permanente”, un sistema electoral que previera libre elección para todo tipo de cargo.

La Constitución Nacional estableció el voto universal, libre, directo, igual y secreto para la elección de cargos directivos, no solamente para los cargos públicos, como Presidente, diputados, senadores, intendentes, etc., sino también para todo cargo dirigente de la sociedad intermedia: partidos políticos, sindicatos, gremios empresariales, clubes de fútbol.

Por consiguiente, para la conformación de las élites internas de los partidos así como para la selección de las candidaturas para las elecciones de los cargos públicos se necesitan ahora libres elecciones directas por listas de entre los afiliados.

Para las elecciones a cargos unipersonales (Presidente, gobernador, intendente) se utiliza el sistema de turno único y con mayoría simple, el candidato con más cantidad de votos gana las elecciones y obtiene el cargo. En cambio, para los cargos colectivos (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, juntas municipales y gubernamentales) la elección sigue el sistema de la proporcionalidad. Primeramente en la ley electoral se estable-

ció la elección por listas completas y bloqueadas, mientras la distribución de los escaños se realizaba a través del sistema D'Hondt. Actualmente, la ley por la cual se establece el llamado "voto preferencial", que permite al elector elegir un candidato para el primer lugar, quedando la lista del partido que debe organizarse a través del sistema D'Hondt.

El sistema electoral con el voto directo, desde el punto de vista político, amplió la participación a todos los afiliados. Esta situación hace que los procesos de comunicación necesariamente tengan que realizarse a través de los medios masivos de comunicación, lo que a su vez exige una inversión económica sustantiva. El voto directo favoreció la participación política de una élite plutocrática y desplazó el esquema del liderazgo intermedio ilustrado, para dar paso a los llamados "operadores políticos", una suerte de gerentes administradores del voto en los conglomerados urbanos y en el medio rural. Apoyado en las listas cerradas y bloqueadas las élites plutocráticas, que si bien siempre se hallaban vinculadas al poder político, entraron directamente a participar en los procesos electorales, tanto en los partidos tradicionales como en los nuevos partidos o movimientos creados, estos últimos, casi siempre bajo el amparo de un fuerte inversor.

Al lado de la descentralización política formal garantizada por la Constitución no existe en realidad una descentralización y autonomía presupuestarias para los departamentos, que además no tienen recursos propios. Los recursos departamentales vienen o de transferencias del Ministerio de Hacienda o de cuota parte de las recaudaciones de las municipalidades contenidas dentro del departamento (15% del IVA, 30% de los juegos de azar y 15% del impuesto inmobiliario)¹⁹.

Además, los órganos de gobiernos departamentales no tienen ninguna real influencia en el desarrollo político, social y económico del país, que se maneja casi exclusivamente desde los organismos del Gobierno Central.

La misma ley limita de hecho una real descentralización por la notable confusión que se plantea al definir las características de las "instituciones". Por una parte, el poder gubernamental se funda en la voluntad popular a través del voto directo para el cargo de gobernador, pero —por otra parte— el gobernador es representante del Poder Ejecutivo. Existe, entonces, un problema de real autonomía que es determinante por una verdadera descentralización: ¿el gobernador es autónomo en sus decisiones o depende del Presidente de la República?

19 De las 214 municipalidades existentes en el país, en el año 1993, 102 municipios tenían presupuestos menores de G. 50.000.000. De estos, 14 tenían presupuestos menor de G. 10.000.000 y 38 hasta G. 20.000.000. Con estas entradas muchos municipios no podían pagar ni el sueldo mínimo al intendente ni mantener más de un personal con el sueldo mínimo. En 1993 el total del presupuesto de las municipalidades es solo el 1,99% con relación al presupuesto del Gobierno Central. Flecha, Víctor Jacinto. *Descentralización, democracia, modernización municipal*, Usaid, Asunción, 1995.

La cultura de Gobierno actual considera que el manejo del Estado es “exclusivo” de la Presidencia de la República. Esto tiene una razón histórica, en Paraguay siempre existió un poder político autoritario, rígido, centralizado. Desde el mismo Rodríguez de Francia, que era al mismo tiempo Dictador Supremo y Juez Supremo de la República del Paraguay, hay una tradición de concentración de los poderes que, de hecho, continúa, desde la dictadura de los López a la más reciente del general Alfredo Stroessner.

Además, Asunción al tiempo de la Colonia Española fue el centro político de la misma, manteniendo una gran importancia para la Corona, reconocida como “madre de ciudades”, incluso la segunda fundación de Buenos Aires partió desde Asunción, esto influyó en lo que podríamos denominar el asunceno-centrismo de todos los gobiernos que se sucedieron después de la declaración de la Independencia hasta llegar a nuestros días²⁰.

Finalmente, aparte de algunos casos específicos, no existe entre los ciudadanos de los departamentos una cultura de pertenencia²¹ al mismo, a

diferencia de lo que generalmente ocurre para los municipios, donde el sentido de pertenencia puede ser muy fuerte. Este redujo a los departamentos a meras instituciones administrativas que, a su vez, impide desarrollar en los mismos una real autonomía. La ciudadanía regional es una abstracción con escasa referencia real y, en consecuencia, existe en ella poca capacidad de presión política para lograr alcanzar niveles adecuados de gestión autónoma.

4. CONSECUENCIAS DE LA CAÍDA DE LA DICTADURA

4.1 La democracia con leyes de la dictadura

El cambio producido con la caída de la dictadura dio paso a la necesidad de legitimar el poder político surgido de un golpe militar, que reclamaba unas elecciones rápidas, que se realizaron con las leyes que resguardaban la dictadura. Por consiguiente, legitimado formalmente el poder político mediante el llamado a elecciones realizadas el 1 de mayo de 1989, a tres meses de la caída de Stroessner, se elaboraron las leyes para realizar elecciones demo-

20 Hasta 1950 la población rural era muy superior a la población urbana. El proceso de urbanización empieza en la década del 70. En 1950 la principal ciudad de Paraguay después de Asunción: Villarrica, tenía 14.680 habitantes. *Ciudad y Viviendas en el Paraguay*. SAEP, Asunción, 1984.

21 Cuando expresamos que no existe una cultura de pertenencia, esto no significa desconocimiento de la existencia de ciertos rasgos de identidad regional que, sin embargo, no constituyen elementos complejos como para generar un sentimiento de pertenencia sociopolítico. Una excepción a la regla sería el caso del departamento de Guairá, el más pequeño del país, en donde se logró desarrollar un centro político administrador, la ciudad de Villarrica, que se constituyó en un núcleo referencial de la población departamental con influjo cultural con el que se siente identificada su población. En menor medida ocurre con Concepción y Encarnación, en los casos de los departamentos de Concepción e Itapúa, pero con mucho énfasis en el caso del Guairá.

cráticas pero sin alterar la Constitución de 1967 y su enmienda de 1977, recién derogada con la sanción y promulgación de la nueva Constitución en junio de 1992.

Lo más apropiado parecería ser el cambio constitucional y luego las leyes electorales, pero la urgencia en legitimar el poder fue un factor determinante para obtener un poder que estuvo en manos de Stroessner durante más de 30 años.

La tarea se consolidó en un proceso que podía haber tenido fisuras. Comenzó con el cambio del Código Electoral (Ley 1 de 1990) y su ampliación, Ley N° 6, de 1990; por consiguiente, después de la sanción y promulgación de la Constitución las leyes electorales tuvieron que ser adecuadas a los postulados de la Constitución.

La tarea de cambiar el marco jurídico, aspecto importante, dejó de lado otro factor que incide en la conducta y que, en términos de Bourdieu, es el “animus” que crea una “mentalidad colectiva”.

Existe una larga experiencia social en el Paraguay, al margen del criterio democrático. La vigencia de la ley se aceptó como dato de la modernización, pero no fue adquirida vivencialmente por la sociedad paraguaya. Al final, ni la ideología ni el partido como institución lograron desplazar la adhesión subjetiva hacia la persona que reúne la confianza del ciudadano.

El partido era, y quizás es, el puente de acceso para generar confian-

za. El partido con quien se identifica el ciudadano es punto de partida para generar confianza, en donde la relación personal será un factor clave.

La democracia exige no solo la información cognitiva sino exige una predisposición afectiva y la efectiva participación social.

La democracia necesita ser estimulada mediante su aplicación ejemplar. En este sentido la educación desde los primeros grados requiere de un ejercicio en donde el respeto entre los que participan en el proceso sea parte de un aprendizaje que se realiza por la aplicación práctica de los enunciados.

La democracia no puede ser solo un método para dividir propuestas diferentes, debe ser una forma de experiencia vivencial. Nadie más nos enseñó fundado en principios didácticos a amar a nuestros padres, pero la experiencia de vida nos enseña día a día en qué consiste el cariño hacia una persona. Es precisamente la práctica de la democracia la que nos enseña a vivir en democracia. Si se pretende solo enseñar, es muy probable que el resultado sea el fracaso.

Alterar una conducta social adquirida es un largo proceso histórico, no es una tarea sencilla ni un acto de voluntad individual, es parte de un aprendizaje efectivo, práctico y de aplicación directa en la vida social, que afecta a toda la sociedad.

La aplicación en la educación formal requiere de la práctica democrática, no solo desde el punto de vista intelectual sino de una forma de convi-

vencia, que se funda en la capacidad de elegir al mejor, al que desea participar de un proceso en donde otros decidirán por mayoría quién debe dirigir en nombre de todos, aceptando los procedimientos democráticos.

4.2 Cambios institucionales con pasos diferentes

¿Qué cambios institucionales se dieron después de la dictadura? El cambio más relevante y sustancial se ha dado en las Fuerzas Armadas, después de una etapa de intento de predominio militar, que concluyó con la muerte del general Lino Oviedo.

Pero la experiencia no fue ni improvisada ni casual, aunque mucho más rápida por el carácter jerárquico y disciplinado de las FF.AA.

En este proceso, desde nuestro punto de vista, tuvo un papel relevante el Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE), que abrió y permitió el diálogo racional y abierto con la sociedad civil. Lo que debe evitarse es convertir el Instituto en una enseñanza al margen de las condiciones y situaciones propias de la sociedad paraguaya, ni pretender que sea una suerte de academia superior de las Fuerzas Armadas insistiendo solo en estrategias y tácticas al margen de la sociedad en donde se aplica.

Los que tuvieron un cambio, aunque sea mínimo, han sido los partidos políticos, que siguen funcionando con base en criterios “prebendarios”, en que el partido que tiene más posibilidades de otorgar prebendas es el partido que más voto recibe y es el partido

negociador por sectores de la oposición tradicional a cambio de una lealtad, en torno a la distribución de los cargos que realmente convertiría al partido opositor en un partido negociador para el acceso a los cargos públicos de segunda categoría.

El criterio dominante fue que el cambio del “animus” era solo una consecuencia del cambio jurídico. Incluso el cambio de la educación formal se realizó creyendo que solo tiene un contenido cognitivo, cuando en realidad se trata además del conocimiento de un proceso educativo para practicar la democracia, aspecto que nunca se realizó.

Los partidos políticos tradicionales y nuevos siguieron y siguen insistiendo sobre el partido como una institución de “identidad”. Un ciudadano paraguayo siempre expresa su identidad con base en adscripción familiar (apellido), el partido a que pertenece y la religión que acepta como un elemento de su identidad social.

La educación formal requiere no solo espacios materiales para su realización, requiere también un plan para garantizar la participación y el ejercicio de la democracia. Estos objetivos exigen un plan bien concebido y discutido, que invita a los estudiantes a elegir a sus pares en procesos democráticos que se conviertan en parte sustancial de la educación.

Los grandes ausentes del proceso democrático son los partidos políticos, que siguen funcionando como lo hacían en una sociedad rural, en donde la élite urbana del partido era el puente de

conexión con la población rural, que según las zonas estaban más vinculadas a uno u otro partido tradicional, cuya expresión singular no era la ideología propuesta sino la identidad forjada en los permanentes conflictos políticos que originaban las muertes y en consecuencia la aceptación absoluta de la identidad partidaria.

En la producción de soja a gran escala, así como la producción ganadera, incidió la vinculación entre el sector rural y el urbano. Así como la producción de algodón facilitó la convivencia entre las élites urbanas y la población rural, es precisamente las características del proceso cultural formado las que consolidaron una peculiar sociedad, en donde el lenguaje nativo, de los guaraníes, sigue siendo utilizado en la sociedad. Precisamente esta realidad permitió establecer también el idioma guaraní como lengua oficial de la República, según el art. 140 de la Constitución "... son idiomas oficiales el castellano y el guaraní...".

¿Qué repercusión tendrá el modelo productivo actual? La cultura comunitaria asentada en la producción minifundaria del algodón, con sus relaciones sociales propias de una cultura campesina, está dando paso a un modelo productivo basado en la producción extensiva de la soja, así como el uso ganadero de la tierra influye sobre la posibilidad de continuidad de los campesinos, produciendo en parcelas pequeñas con toda una red de relaciones entre el gran propietario y los campesinos, fundada en relaciones amistosas, incluso de expresión religiosa-compadrazgo dirigida, que nace de la vinculación religiosa que tiene una

manifestación importante desde el punto de vista social.

Existe un proceso de "descomposición" de las vinculaciones políticas y sociales, y esta situación no es percibida por los dirigentes partidarios. La descomposición requiere de un plan de acción no solo electoral sino sobre todo de alteración de las vinculaciones políticas, en donde, sin dejar de lado todas las expresiones tradicionales, sobresalgan los planteamientos programáticos de discusión amplia.

En la Constitución se estableció que "los partidos políticos son personas jurídicas del derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos" (Art. 124 CN). Este artículo expresa muchas aristas de los partidos que expresan una organización típica de la democracia.

Lastimosamente los partidos políticos se han desentendido de la tarea de la formación cívica de los ciudadanos e incluso de la acción de orientar la política, nacional y departamental, que queda en la conducción burocrática de las instituciones del Estado, produciéndose una suerte de "esquizofrenia" política a la práctica que separa lo político de lo económico y social para crear dos ámbitos en la conducción política, el ámbito de la burocracia estatal y el ámbito de lo político vinculado con la sociedad, uno controlado por "tecnócratas" y el otro por las seccionales del partido.

Los partidos no fueron transformados sino reacomodados, y constituyen los obstáculos para el ejercicio de la democracia.

Las instituciones del Estado sirven de contenido a la actividad política, en sus dos dimensiones, técnica y política, y en consecuencia el partido que triunfa en las elecciones controla y ordena los dos ámbitos de la acción política.

El deterioro visible del Poder Legislativo es una consecuencia de la expresión política de los partidos, que buscan conseguir y aumentar el apoyo popular con base en una propuesta limitada, que se funde en la simple fórmula del “doy para que me des”, doy trabajo y eso equivale al apoyo total para las elecciones políticas.

Los medios de comunicación, la prensa escrita, la radio y la televisión pasaron por etapas relevantes: 1) como medio de divulgación de información; 2) como medio de divulgación de información nacional y un ensayo de expresión de la opinión pública; 3) como expresión de los intereses empresariales con un criterio y selectivo, que desplazó a un segundo nivel a la comunicación de la información.

Durante la dictadura stronista el medio de prensa casi único era La Tribuna, cuya función se limitó a la comunicación de las informaciones internacionales. De hecho, las columnas escritas hacían referencia a la posición de los EE.UU. en el marco de la política internacional.

Con la aparición de ABC Color la posibilidad de información internacio-

nal se diversificó en parte y las informaciones nacionales tenían un carácter vinculado con una evolución de la situación económica social de ese tiempo.

Tal fue la situación del momento que en el mes de marzo de 1984 el periódico ABC Color fue clausurado por el Gobierno. Las radios también siguieron el mismo camino, igual factor que provocó la prohibición de salir al aire correspondió a radio Ñandutí, que transformó la forma de comunicación radial en la sociedad.

La prensa en muchas situaciones fue relevante, sobre todo en el conflicto que involucró a la Iglesia Católica y el Gobierno que demostraba el deterioro de la dominación de la dictadura.

La “marcha del silencio”, el día de la conmemoración de los derechos humanos, llamada por la Conferencia Episcopal, fue una expresión elocuente del deterioro de la relación Iglesia-Estado.

Se tardó un tiempo para comprender, sobre todo las élites de conducción política, que las comunicaciones eran una nueva forma de estar presente en la sociedad.

La Constitución paraguaya, la primera realizada en un ambiente de libertad, con las limitaciones existentes a la libre competencia como consecuencia de las limitaciones en los aspectos referidos a la participación electoral y la construcción del padrón electoral. En otros países el certificado de nacimiento constituye el referente a la participación electoral, cuando se cumple los años asignados por la Constitución.

La preocupación por la democracia desplaza algunas pautas que requieran después de más de dos décadas de aplicación revisarse a fin de llegar a un punto más adecuado para establecer una sociedad democrática.

En la realidad la sociedad fue cambiando, sobre todo el sistema de producción y distribución social, a la tradicional producción minifundiar se antepuso la producción de soja y la producción ganadera con criterios modernos que se fundan en la tecnología científica, que sin embargo no puede ni debe soslayar el aspecto humano que siempre ordena la vida social.

El aspecto social es el que debe ser analizado para poder plantear una sociedad que no discrimine entre una minoría de “ricos” y una gran mayoría signada por la pobreza.

Este pensamiento debe orientar el futuro, un futuro que la Constitución del 92 no fue capaz de plantearse, atrapado por una sociedad sin libertad desde el centro de la preocupación, lo constituía la necesidad de evitar una recaída en un sistema político dictatorial.

5. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEMOCRACIA

La democracia está amenazada desde dos perspectivas: 1. una de carácter sociocultural. Se refiere a la vigencia institucional que necesita la democracia, y 2. el carácter educativo, que necesita el ejercicio de la práctica

democrática. Estas dos perspectivas requieren de un esfuerzo desde dentro de la sociedad paraguaya. No se trata solo de un problema cognitivo, es decir, del conocimiento científico requerido sino también de los valores y principios que forman parte del “hábito” del comportamiento en la sociedad, y allá radica el obstáculo clave de la democracia en el Paraguay. Aun cambiando todas las leyes, ellas ganarán la conducta de la ciudadanía solo si se percibe la norma como un referente habitual y normalmente debe ser cumplida, para vivir con más respeto a la justicia y solidaridad entre los miembros de una sociedad. Por tanto, lo anteriormente enunciado no es una cuestión solo moral, es también una conducta realizada como un mandato internalizado que debe convertirse en “habitus”.

Los dos términos que utilizaremos para su aplicación son el de “campo” y “habitus” definido por P. Bourdieu para comprender lo realizado a través de la acción, que se concreta en la “praxis humana”, que tiene un contenido objetivo para, al mismo tiempo, un contenido de carácter subjetivo²².

Las relaciones vigentes en el mercado en el siglo XX tienen un carácter objetivo, están impuestas objetivamente por las características del sistema productivo y distributivo de los agentes sociales, que tienen una función en el sistema, pero a su vez tienen una expresión particular, propia del sujeto, por lo aprendido consciente e inconscientemente, por lo realizado, por las cua-

22 Al respecto los dos conceptos son analizados en su aplicación en la sociedad paraguaya en mi libro *Prácticas Colectivas en la Sociedad Paraguaya*. Mbarete, Tembiguái, Ñembotavy. Edit. El Lector, Asunción, 2017.

lidades y habilidades propias de cada sujeto. Pero, esto es interesante, existen “cualidades y habilidades” que son producto de la convivencia humana, en un mismo espacio geográfico y temporal, en donde se realizan las prácticas humanas que caracterizan no solo a un individuo sino a un grupo humano particular.

Las prácticas colectivas del mbarete, tembiguái y ñembotavy, que fueron plasmándose a lo largo de nuestra historia, realizada precisamente mediante prácticas aisladas al inicio, integradas e internalizadas después.

La caída de la dictadura stronista generó un proceso que está forjando una democracia incierta, muy peligrosa para profundizar una democracia solidaria, que es una consecuencia de la práctica del proceso histórico; si no se ejercita la democracia pierde dinámica y se atrofia, aunque perduren sus rituales.

La democracia es un producto del Iluminismo de la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, por consiguiente, tiene un planteamiento individualista en relación a los derechos del hombre y desde el punto de vista económico se sostiene en la propuesta del mercado, como el ámbito en donde se desarrolla el libre juego entre la oferta y la demanda.

El problema es que el mercado no es una abstracción, es una realidad, y la oferta y la demanda operan entre actores sociales que tienen una inserción desigual en el mercado, y después de la Revolución Industrial esa desi-

gualdad se ha diversificado y ampliado, sin que pueda superarse el problema de la pobreza social.

Esa pobreza se mantiene relativamente estable, bajando o subiendo, sin que se plantee una alteración de la misma.

La democracia incierta es capaz de adecuarse a nuevas condiciones profundas que se dan en las características del sistema productivo y en su distribución. Pero, también, en la estructura de la distribución poblacional, en el desarrollo urbano, sus características y consecuencias, el papel de los medios de comunicación social y los efectos que están produciendo en la vida social.

La democracia en esta época tiene una capacidad de vigencia al margen de ciertas características más socioeconómicas, porque se ha impuesto como una forma deseable de acceso al poder político, en un momento en que la comunicación tiene relevancia especial y las sociedades particulares ganan presencia en los momentos decisivos en los que se establecen formas de participar que resuelven en apariencia la opción de las mayorías ciudadanas. Así se considera que los partidos políticos como instituciones se transforman al cambiar la forma de acceso a su conducción. El peligro grave es que los sujetos pueden ejercer actos que no tienen su fundamento en la voluntad de elección sino en un acto que repite formas que en apariencia le dan autonomía pero que observados como un proceso terminan con iguales resultados, aunque el método sea diferente.

Es comprensible que con el desarrollo urbano los cambios en las relaciones sociales incidan en el comportamiento político. Si en el medio rural la repetición del comportamiento familiar es un hecho que se va adquiriendo por símbolos y signos casi inconscientes pero no por esto menos efectivo. En el medio urbano la información es importante, en consecuencia, la institución es un elemento que incide en la solución política, por eso el papel de la comunicación ideológica es relevante pero no puede plantearse como opuesto al pensamiento tradicional, porque lo tradicional predispone a una permanencia inmutable sino como parte de un proceso de cambio que exige otro requisito, que se sintetiza en la educación que integre los aspectos cognitivos (científicos) con los aspectos subjetivos, que rescatan la experiencia individual y colectiva de los sujetos grupales en una sociedad.

En este trabajo rescato sobre todo los elementos que, siguiendo a Bourdieu, corresponden a lo que denomina el "habitus", que resulta de la homogeneidad de las condiciones de experiencias. Es lo que hace que las prácticas puedan estar objetivamente concretadas sin cálculo estratégico alguno ni referencias conscientes a una norma y mutuamente ajustados sin interacción directa alguna y, a fortiori, sin concertación explícita...²³.

Precisamente, el "habitus" responde a un largo proceso histórico en el que los sujetos están expuestos a condiciones objetivas, determinantes y de

corta duración, o permanentes y de larga duración. Las dos condiciones señaladas requieren de precisión.

Condiciones objetivas de corta duración: aspectos que son determinantes del futuro de una sociedad, pueden ser coyunturales pero rompen la continuidad normal en el funcionamiento de la sociedad; o "permanentes de larga duración", se refieren a condiciones sistemáticas; por ejemplo, la producción minifundiaría campesina, que cree una sociedad orientada por una visión campesina que puede ser considerada como el "habitus" de los grupos sociales en la sociedad paraguaya, más allá de los cambios que demuestra la sociedad paraguaya, que requerirán una adecuación pero no tiene sus propios "tiempos" de realización.

En América Latina, después de las dramáticas experiencias que se dieron en Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, etc., las alternativas democráticas se fueron imponiendo, creando un tiempo nuevo y esperanzador. Pero posteriormente aparecen nuevamente otras alternativas, no ya como impuestas como tradicionalmente se hacía sino que utilizando las instituciones vigentes, con lo cual se cortaban los procedimientos violentos para alcanzar los mismos objetivos. Esta situación se puede constituir en el caso de Bolivia, con el golpe de Estado contra el gobierno de Evo Morales. Si bien es cierto que existieron decisiones equivocadas en la presidencia de Evo Morales, se tendrían que haber utilizado los

23 Bourdieu, Pierre. *El sentido práctico*, Edit. Taurus Humanidades, Madrid, 1991, pág. 101.

mecanismos propios de la democracia, a no ser que se considere que esos mecanismos no existen, lo que implicaría que la debilidad de los procesos democráticos está en el mismo proceso, lo que significa que la democracia conduce al final a su propia negación.

¿Por qué existen otros países en los que la democracia sí es posible?, porque responden a la “homogeneidad de las condiciones de experiencias...”; para señalarlo más explícitamente, las instituciones democráticas fueron una consecuencia de tensiones y conflictos que fueron superándose; en cambio, en los países que optaron por la democracia como una decisión de sus élites políticas no fueron vividas y constituidas por la mayoría de la población de un país sino como una consecuencia de los cambios registrados en la convivencia política de países que aparecen como relevantes de ser considerados como ejemplo a seguir.

En América Latina un país de referencia es Costa Rica, en la medida en que la guerra civil de 1948 José Figueres condujo a la victoria a los sectores sociales que impulsaron la democracia como forma de gobierno y al mismo tiempo se dejó al margen del Estado la existencia de las Fuerzas Armadas. Esta alternativa se da en un país de Centroamérica, en donde la legitimidad de quienes gobiernan está amparada en el respeto a la ley y en la práctica cotidiana de los procesos democráticos que se dan en las escuelas, colegios, universidades e instituciones que requieran una conducción fundada en una selección legitimada en una mayoría en un proceso abierto, controlable,

libre y realizado con un tiempo prudencial, al margen de convertirse en un factor que facilite la adulteración de los resultados.

En la sociedad paraguaya después del golpe militar se insistió en la existencia de leyes que facilitaron el juego democrático, para lo cual se tuvieron en cuenta dos elementos claves: las leyes electorales y otras que favorezcan la competencia libre, por lo cual se creó la Justicia Electoral, que controla la validez de los procesos electorales.

En el Paraguay los partidos políticos tradicionales, el Liberal y la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado, fueron creados en el año 1897, el primero en el mes de julio y el Partido Colorado en el mes de setiembre. A partir de entonces emergió un fuerte sentido de identidad política, que es un factor integrante de la identidad social, más allá de su perfil ideológico. Sus elementos identificatorios son el color de la bandera, la polca del partido e incluso el apellido del origen familiar. La ideología simplemente está, en apariencia, al margen, aunque en realidad se expresa de manera más vivencial que intelectual.

El proceso histórico de confrontación por el acceso al poder político trajo experiencias humanas dramáticas, como por ejemplo la revolución de 1947 que terminó con el triunfo del Partido Colorado; el destino y la persecución a los partidarios del Partido Liberal y aliados consolidaron una división que se mantiene hasta el presente.

5.1 La democracia incierta

El aporte más importante del régimen político fue el cambio normativo, desde el cambio de la Constitución a la promulgación de las leyes electorales, así como la formación del Tribunal Electoral que, sin cambiar los padrones utilizados por la dictadura, maquilló más visiblemente el paso de un sistema de gobierno a otro, sin arriesgar el control del poder político a través de elecciones transparentes.

El cambio en el rol de las Fuerzas Armadas fue otro aspecto relevante de la democracia incierta, que fue estipulado en la Constitución de 1992, pero al mismo tiempo se programó un proceso de adecuación a través del Instituto de Altos Estudios Estratégicos de las Fuerzas Armadas, que con un proceso educativo coherente cambió, en la práctica, valores y pautas de comportamiento de las Fuerzas Armadas, para convertirse en instrumento a fin de garantizar la continuidad del sistema democrático.

Salvo el intento de Lino César Oviedo de alcanzar la presencia al margen del proceso democrático, posteriormente se volvió al cauce de la institucionalización que garantiza la vigencia de la ley por encima de la voluntad de quien maneja los recursos militares del poder.

Sin duda la transformación de las Fuerzas Armadas le otorga al proceso una continuidad más sencilla, sin sobresaltos que puedan deteriorar la continuidad del proceso democrático.

Las Fuerzas Armadas se convirtieron en agentes vigilantes del proceso, y en esa línea deben ahora garantizar las fronteras de la República, con presencia y profesionalismo, que detengan la injerencia cada vez más fuerte del narcotráfico, que empezó por carcomer las bases institucionales de la democracia.

El otro factor que requiere una solución es la influencia de los medios de comunicación. Al fundarse su sistema organizativo en la venta de “espacio o tiempo” para la utilización de la comunicación en función de los fines perseguidos, los recursos monetarios se constituyen en un factor clave para las campañas políticas. Hace falta con urgencia un sistema que sin destruir la libertad de prensa tampoco sea un mecanismo para impedir su vigencia.

El aspecto relevante para la democracia consiste en la ampliación de los medios de comunicación, que sin embargo están cada vez más atados a los objetivos del capital empresarial que tiene sus consecuencias con el poder político.

La prensa no tuvo un desarrollo autónomo, salvo en sus inicios, mucho más dependiente del factor político, posteriormente y en la actualidad depende más de un poder empresarial, que siempre está ligado a una dependencia más general que a cuestiones particulares. Precisamente esta situación es la que cambió y afectó a la calidad y opinión de los medios de comunicación.

5.1.1 Democracia incierta como expresión cultural

La democracia es un término de uso político, que establece cómo se ejerce el poder político en la relación entre gobernantes y gobernados y la manera en que se constituyen esos dos tipos de actores en el tiempo claramente señalado en la ley.

Si la democracia tiene solo un contenido político, se insiste sobre todo en el cuerpo jurídico que garantiza la libertad, la igualdad y la competencia. Los tres términos son abstractos y su concreción se especifica en una compleja vertiente de conductas.

Tener la opción de elegir no es solo un acto individual, aunque se expresa por el individuo; la opción va a estar condicionada por la educación, los valores y pautas de comportamiento adquiridos de manera consciente o inconsciente en la familia, en medio de un grupo en donde se da la primera socialización e internalización.

Pero no solo en la educación formal sino también en el proceso de transferencia de valores y pautas de comportamiento que tiene vigencia a lo largo de la integración del sujeto a la sociedad a través de los diferentes medios utilizados, en diferentes etapas de la vida. Los amigos, los actos colectivos realizados, la forma de integración a los grupos, etc.

Definiendo la cultura como un “conjunto trabado de maneras de pensar, de sentir y de obrar más o menos formalizados, que, aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas, sirven

de un modo objetivo y simbólico para constituir a estas personas en una colectividad particular y distinta” (Rocher, 2006).

El aspecto político exige un sistema de normas legales claras y distintivas para garantizar el acceso democrático al poder político, pero a su vez requiere de experiencia histórica efectiva.

En la sociedad paraguaya se ha privilegiado el aspecto normativo y se ha dejado desplazado el aspecto referido a la experiencia histórica de nuestra sociedad.

Aun cuando en la Constitución de 1992 se incluyó la necesidad de que todas las sociedades intermedias apliquen las leyes del sufragio que debe ser universal, libre directo, igual y proporcional en la aplicación de los resultados, lo que equivaldría a extender la práctica del proceso democrático de elección a todas las sociedades, para algunos casos se vuelve un mandato de cumplimiento imposible cuando no se tienen los instrumentos requeridos en el origen o en su aplicación.

5.1.2 La democracia incierta y la política

Al establecerse una economía de acumulación, sin los límites necesarios, la sociedad tiende a fraccionarse. Después de la Revolución Industrial en Europa la distinción entre capitalistas y proletarios era una necesidad. Con el tiempo y la ampliación de las actividades económicas, comerciales y financieras dividieron mucho más a los grupos sociales, tanto que la relación en

los medios de producción se ha diversificado demasiado que la propiedad es un elemento siempre importante para que cumpla funciones dentro de un sistema de relación mucho más dinámica en el proceso de transacciones y cambios económicos.

La democracia, al reconocer la competencia entre los partidos que buscan alcanzar el poder mediante el proceso electoral legalmente establecido, también obliga a los partidos a plantear la estrategia política para asegurar una sociedad más estable.

La democracia siempre es abierta a las posibilidades de acceso de los partidos competidores, lo que no puede es estar abierta a los principios de la democracia; cuando ocurre la democracia se vuelve incierta, como sistema, como un método de resolver en una pluralidad de grupos, quien debe asumir la conducción del gobierno, además de buscar la participación de los grupos sociales, aspecto no resuelto enteramente hasta este momento, salvo algunos países europeos nórdicos.

De hecho, existe en la organización jurídica un elemento clave, que es el acuerdo jurídicamente establecido, que es la Constitución. Por eso, el orden constitucional es fundamental y no puede estar sujeto a estrategias particulares para dilatar procesos.

Pero es en el espacio de la cultura en donde se ha instalado la democracia incierta. Nuestra cultura recupera las experiencias históricas colectivas y en consecuencia predominan las pautas colectivas y los valores vinculados al heroísmo y el conflicto. El diálogo que-

da marginado y solo se utiliza para demostrar una predisposición de amplitud, aunque la resolución será una consecuencia de la capacidad de imposición, no precisamente normativa.

Toda sociedad tiene mecanismos de control social. En las sociedades tradicionales el mecanismo de control se ejerce mediante la acción de las instancias familiares; esta forma de control es muy efectiva en el medio rural, que hasta la década del 70 del siglo XX representaba alrededor del 60% de la población, en tanto que el área urbana tenía una población formada sobre todo de migrantes de la región central a la ciudad de Asunción y municipios limítrofes.

El control social se ejercía por medio de la red de interconexiones familiares que impedía un desvío en el comportamiento. A la familia se agregó la acción de la Iglesia, que ejerce un control desde el fuero interno pero que se proyecta al fuero externo.

El desarrollo urbano también implicó un cambio en el mecanismo de control, que opera mediante la vigencia de las instituciones creadas con ese fin.

La sociedad fue capaz de “modernizarse” adaptando las corporaciones vigentes en el modo moderno, pero la adaptación se debió a una adecuación formal, cuyo contenido no varió sustancialmente.

La ausencia de un orden fundado en instituciones, como consecuencia de una debilidad de las instituciones que quedan dependiendo de la voluntad de los sujetos que ejercían los cargos.

La vigencia de las instituciones dirigidas por personas responsables intelectual y moralmente sigue siendo un desafío para vivir la democracia.

6. VINCULACIONES NECESARIAS EN EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

6.1 Necesidad de cambio en la educación formal

La educación formal presenta una serie de inquietudes frente a los problemas más urgentes de la sociedad paraguaya. Si bien es necesaria la colaboración desde afuera de la sociedad paraguaya, el punto clave es que la educación responde a los requerimientos urgentes de la sociedad.

La educación formal no puede separarse de las exigencias de la sociedad, que no tiene un sentido exclusivamente intelectual, sino es también vivencial, de respuesta a los problemas colectivos de la sociedad.

¿Se estudia, se informa, sobre los cambios que se han dado en el sistema productivo en el Paraguay y se investiga sobre los efectos producidos?

No se trata de grandes investigadores sino de aspectos que se dan en el contexto restrictivo donde se sitúa físicamente el medio educativo. ¿Qué cambios se pueden constatar? ¿Qué efectos sociales produjo?, etc.

La educación no formal, lo que se transmite en la familia, grupos de amigos, parientes, también requiere una presencia no sistemática pero sí en torno a las experiencias reales que se

dan en la sociedad.

Es útil conocer otras culturas y organización de países pero tan importante es conocer la existencia de otras culturas en nuestra sociedad, que incluso dan muestra de permanencia, en una compleja y peculiar integración. No es posible que culturas dentro del Paraguay sean desconocidas y hasta olvidadas. Reconociendo a ellas es posible trazar un futuro mucho más realista que desconociéndolas, porque deja un espacio que se llene con la cultura dominante que impulsaron los españoles en un mundo actual más complejo.

6.2 Necesidad de cambio en la vida política

Pretender que el cambio normativo legal traerá la democracia fue y es un error lamentable. El cambio de una cultura tradicional a una cultura que reconozca la democracia como el método para dividir los conflictos de élites afecta solo los aspectos que hacen funcionar un sistema, pero la cultura política fundada en "habitus", en donde la adhesión afectiva tradicional es la clave para comprender la conducta colectiva en el tiempo, requiere ser tratada racionalmente para introducir procesos sociales que garanticen cambios que predispongan a analizar propuestas antes que el origen de las mismas. No se trata de olvidar el origen sino de darle contenido que puede ser objetado racionalmente o incluso objetado por una "creencia" que es capaz de contraponerse a otra "creencia" pero al mismo tiempo capaz de evaluarla por el sujeto, al margen del origen de la misma.

La vida política en la sociedad con una cultura de rasgos tradicionales tiene estas características:

- *Predomina el origen antes que la propuesta:* no se considera lo que se busca sino el origen de donde proviene. Por consiguiente, el centro lo constituye la organización política, más allá que la propuesta para el futuro.
- *Predomina el sentido de vinculación subjetiva sobre la propuesta objetiva:* la vinculación subjetiva predispone a las formas repetidas de conducta, que se defienden porque siempre se hicieron así. Lo objetivo pierde importancia.
- *Se abandonan rápidamente las propuestas y se recurre al escenario de la persona:* como las propuestas no son los centros de atención, cualquier “discusión” termina predominando el escenario personal. Por eso el final se rescata de la historia familiar con todas sus sombras y luces.

6.3 Los partidos como expresión social

- *El partido es una identidad personal, no una alternativa ideológica:* en la sociedad paraguaya el partido es un rasgo de identidad familiar; en consecuencia, el cambio de partido afecta la identidad, por eso se vuelve difícil y el cambio es considerado una traición.
- *El partido no impulsa su propuesta, impulsa la identidad con el partido:* las campañas políticas no se fundamentan en las propuestas

sino en la relación que resguarda la identidad. Se enaltecen la bandera y la mística que identifica el partido en la historia.

- *El partido se organiza para el control interno, no para impulsar un plan:* la clave en la acción de las élites en los partidos es el control interno, para desarrollar relaciones prebendarias (cambio de lealtad, por un lugar de trabajo) antes que impulsar un plan de acción institucional.

Los rasgos de los partidos constituyen obstáculos serios para impulsar una democracia que sea una forma de entender la vida política en la sociedad.

Los partidos políticos insisten en considerar el aporte de la democracia como un método electoral de selección y no como la supresión del pensamiento único, el reconocimiento de la divergencia no como factor de separación sino de integración que acepta derechos y deberes establecidos en la Constitución, a partir de la cual es posible divergencias estratégicas económico-sociales para alcanzar mayores condiciones de vida para la sociedad en su conjunto.

7. LA DEMOCRACIA Y SUS FUNDAMENTOS

Por consiguiente, la democracia implica la aceptación de un estilo de convivencia que se funda en tres presupuestos:

1. La diversidad de pensamiento no es un defecto, es producto de la complejidad social.

2. La democracia obliga al reconocimiento del otro.
3. Reconoce que el diálogo y la discusión de las propuestas conforman el camino para una sociedad más justa y equitativa.

En la sociedad paraguaya la necesidad de la independencia política es definida como capacidad de autogestión económica, social y cultural, para lo cual es imprescindible la soberanía política.

La diversidad de pensamiento no fue un aspecto relevante, antes bien fue la necesidad de unificar objetivos en torno a la capacidad de autogestión.

El reconocimiento del "otro", en el sentido de lograr una unidad en la desigualdad de pensamiento, es una tarea urgente. La desigualdad no se refiere al objetivo final, que está en la Constitución, sino a los procedimientos para alcanzarlo, que ponga fin a la corrupción.

Los gobiernos autocráticos y la dictadura stronista constituyeron aspectos que fueron posibles como con-

secuencia de una cultura política poco vinculada a los derechos de las personas sino más bien al logro de la autonomía del Estado frente a Brasil y Argentina, sobre todo.

La cultura política se funda en maneras de ser, de obrar, de actuar y comunicarse que caracterizan a un grupo humano. Nuestra experiencia colectiva tiene un contenido comunitario que le otorga una profunda identidad social que se extiende desde la existencia de un lenguaje propio, el guaraní, hasta formas de actuar que caracterizan a las experiencias colectivas de la sociedad paraguaya, desde los conflictos internacionales, la Guerra contra la Triple Alianza (1865-1870) formada por Brasil, Argentina y Uruguay y la Guerra contra Bolivia por la soberanía del Chaco (1932-1935), más los conflictos internos repercutieron en una concepción heroica de la sociedad paraguaya.

A esta concepción debe agregársele otra que sea capaz de responder a las demandas actuales, lo cual requiere del apoyo del conocimiento para dar un contenido con proyección cierta hacia el futuro.