

## Construyendo gobernabilidad en el Paraguay

Por Marcello Lachi

Cuando hablamos de gobernabilidad entendemos la existencia en un país de condiciones políticas y sociales que permiten que las políticas gubernamentales llevadas adelante – con el fin de solucionar problemas o impulsar reformas o, por lo menos, permitir el funcionamiento normal de la nación– encuentren un apoyo suficientemente amplio en el Parlamento y en la sociedad, de manera a permitir al gobierno mismo sobrevivir a las diferentes coyunturas políticas, posiblemente impulsando las propuestas de las cuales se hizo portador, evitando al mismo tiempo sucumbir en su acción ante la verificación de cualquier tipo de quiebre institucional.

A partir de esta definición resulta claro cómo la búsqueda de la gobernabilidad se ha revelado como un proceso permanente en el Paraguay de la transición democrática; volviéndose aún más central en el debate político nacional después de que con las elecciones del 20 de abril de 2008 haya asumido el cargo presidencial el ex obispo Fernando Lugo.

En efecto, la voluntad reformadora del nuevo gobierno ha tenido que enfrentarse casi diariamente con la imposibilidad concreta de disponer de un apoyo parlamentario mayoritario en las dos cámaras del Congreso que permitiera respaldar sus políticas, y esta situación ha acabado por determinar una creciente dificultad del mismo para responder a las demandas sociales de la ciudadanía, situación que ha determinado a su vez un riesgo permanente de que el país entre en la espiral de la ingobernabilidad.

Esto porque la acción sabotadora del Parlamento produce insatisfacción en las demandas de los diferentes grupos sociales del país, impulsando el surgimiento del conflicto entre éstos y las instituciones; al producirse el conflicto, el consenso del que todavía goza el gobierno va quebrantándose, reduciendo aún más su legitimidad y su capacidad para enfrentar y resolver los problemas, generándose de esta forma un círculo vicioso, que puede llevar a quebrantar el régimen político e institucional nacional.

Esta situación tiene su origen en las características mismas del –sistema de partidos en Paraguay, el cual hace más de cien años ha sido conformado alrededor de dos partidos tradicionales: el Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal (PLRA), que en conjunto mantienen casi el 65% de la representación parlamentaria. Siguiendo lo que nos dice Bobbio en su *Diccionario de Política* podemos identificar estos dos partidos como Partidos de Notables, es decir, conformados por personalidades locales y financiados por grupos de latifundistas y empresarios, aunque con la particularidad (toda paraguaya) de ser también partidos-masa estructurados alrededor de una “pertenencia afectiva” donde, a través de un sistema de valores y símbolos, el afiliado se reconoce como parte integrante de una colectividad que actúa de manera unitaria, más allá de tener o no idea del proyecto político que el partido persigue.

Esta estructura partidaria basada sobre la pertenencia comunitaria, que sustituye la participación ideológica de los ciudadanos en el partido, ha impedido transformar al mismo en un instrumento de representación parlamentaria de los diferentes intereses políticos, sociales y económicos existentes en la sociedad; volviéndose, al contrario, receptáculo de estructuras clientelares y prebendarias, donde la identificación del elector con el candidato no se construye alrededor de un programa político o de una asimilación

ideal a un mismo sector político, social o económico, sino más bien a través de la entrega de “servicios” personales y concretos, como por ejemplo la entrega de víveres, medicamentos, asistencia de salud, puestos de trabajo, ayudas económicas u otro tipo de asistencias de utilidad inmediata para el elector.

Esto ha determinado que en el Parlamento no se encuentre una “representación” de los actores sociales, económicos y políticos presentes en la sociedad, sino, en gran medida, senadores y diputados “notables”, que llegaron a esos puestos a través de prebendas y clientelas y que por ende, finalmente, no representan a nadie que no sea a sí mismos y al esfuerzo “económico” personal (o de amigos y financistas) que pudieron introducir en el campo político para construir aquella estructura clientelar que les permitió llegar a ganar las elecciones.

Esta situación finalmente ha acabado por definir el actual modelo de construcción de la gobernabilidad en el país. Dado que el Parlamento no llega a ser lugar de representación de los actores políticos, sociales y económicos en conflicto, eso lo transforma de lugar de posible “concertación”, en lugar de “negociados”; es decir, lugar en donde la construcción de la gobernabilidad y la reducción del conflicto no pasan por acuerdos políticos públicos que cumplan demandas y requerimientos colectivos, sino más bien pasa por la construcción de acuerdos personales privados y “bajo la mesa” que apuntan a resolver los conflictos de manera esencialmente “prebendaria”, siendo ésta, de hecho, la naturaleza misma del Congreso.

El gobierno Wasmosy, que asumió en 1993, fue pionero en la construcción de esta gobernabilidad democrática al “estilo” paraguayo. No pudiendo gozar de una mayoría parlamentaria, y viendo crecer de manera constante y sostenida la presión de los movimientos sociales en las calles (en 1994 los sindicatos consiguieron organizar en el país la primera huelga general después de 36 años, y también del mismo año es la primera gran marcha nacional campesina en la capital), tuvo que plantearse el problema de cómo conseguir aquella paz social necesaria para permitir a su administración sobrevivir. Su solución fue la construcción de acuerdos de amplio alcance en el Parlamento mediante la entrega de espacios de poder y prebendas personales para los parlamentarios, obteniendo de esta forma que la tan aspirada gobernabilidad se concretara y el gobierno pudiera llevar adelante con toda tranquilidad su acción político-administrativa.

Esta forma “paraguaya” de construir gobernabilidad impulsada por Wasmosy será sustancialmente repetida y mantenida activa sin solución de continuidad por todos los gobiernos que le sucedieron, llegando hasta el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, y en parte, hasta el nuevo gobierno de Fernando Lugo.

Claros ejemplos de este método de construcción de la gobernabilidad en el Parlamento han sido varios sonados casos: el Pacto de Gobernabilidad firmado por el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el Partido Demócrata Cristiano en octubre de 1993, con el cual se entregó una cuota de participación en cargos y responsabilidades públicas a miembros de los partidos de oposición; el juicio político al presidente Luís Ángel González Macchi en marzo 2003 que fue rechazado con votos de colorados, liberales y encuentristas, algunos de los cuales fueron premiados con nombramientos en el servicio exterior y en las entidades binacionales; la renovación de la Corte Suprema de Justicia en el 2003 que fue realizada por cuoteo garantizando las seis vacancias, tres a la ANR,

dos al PLRA y una a Patria Querida; el pacto azulgrana para la Defensoría del Pueblo en 2004 que a partir de un acuerdo entre Partido Colorado y PLRA permitió la reelección de Páez Monges (ANR) y la designación como adjunto de Edgar Villalba, secretario general del PLRA.

La construcción de este tipo de gobernabilidad, basada esencialmente en el cuoteo político y en la ocupación de cargos públicos para unas cuantas autoridades y para sus “amigos”, que no apunta al interés colectivo, al entendimiento para la construcción de la paz social en pos del desarrollo económico y social, sino más bien a la búsqueda de ventajas personales por parte de las élites políticas, a través de la componenda, el negociado, la clientela, con el objetivo principal de obtener prebendas, favores, privilegios y cargos, es sin duda la característica principal del modelo democrático paraguayo, algo que no solamente no se ha agotado el 20 de abril de 2008, sino que sigue manteniéndose firme y permanente en las instituciones nacionales.

En efecto el “cambio” en el gobierno nacional no ha determinado automáticamente un cambio en el Parlamento, que de hecho mantiene una situación muy similar al periodo anterior, con diferencias muy limitadas que no pasan de cuantificarse con el aumento o la pérdida de una o dos bancas por parte de cada uno de los principales partidos del espectro parlamentario.

Esta situación de “inamovilidad” de la realidad parlamentaria paraguaya finalmente ha estado limitando la posible búsqueda de la gobernabilidad a la reiteración de los procesos que se han dado en el pasado en cuanto; si en el espacio parlamentario no se han producido cambios relevantes de personal y métodos de selección, tampoco podrán ser muy diferentes a lo que fueron anteriormente los métodos para la construcción de un mínimo de acuerdo político necesario para que el gobierno pueda desarrollar armónicamente su acción.

Si la componenda, el cuoteo, la prebenda, han sido los instrumentos principales utilizados por los gobiernos durante dos décadas de transición democrática para construir mayorías parlamentarias que apoyaran su acción de gobierno, siendo éste el único instrumento de construcción de la gobernabilidad que ha demostrado funcionar efectivamente, entonces el gobierno Lugo se encuentra frente a la disyuntiva de acoplarse a este camino o seguir uno diametralmente opuesto.

Es decir, o aceptar el camino “clásico” del cuoteo y de la prebenda para conseguir en parlamento apoyo y sostén a su gestión administrativa, pero perdiendo de esta forma toda posibilidad de impulsar aquel “cambio” ético y cultural, además de político, que el mismo presidente Fernando Lugo propugna; o buscar una opción diferente y alternativa, desinteresándose de un Parlamento donde resulta imposible construir una propuesta de reforma compartida, y apuntando a la construcción de entendimientos directamente con los actores sociales: organizaciones campesinas, sindicatos, asociaciones de la sociedad civil, grupos empresariales; de manera a trasladar el centro de las negociaciones desde el Parlamento hacia otros ámbitos, ayudando de paso a construir una democracia mayormente participativa, y proporcionando mayor protagonismo y fuerza de presión a todos los actores sociales del país.

Trasladar entonces la búsqueda de la gobernabilidad desde el “Parlamento” hacia las “calles” podría significar cumplir un paso importante hacia una política paraguaya más

madura y moderna; podría significar el fin del clientelismo y del prebendarismo en pos de un fortalecimiento decidido del desarrollo democrático del país.

Construir gobernabilidad democrática en Paraguay se ha vuelto hoy un desafío que va más allá de una gestión ordenada de la coyuntura política; se ha vuelto el elemento esencial para definir qué tipo de democracia será la que nos espera en la próxima década: la democracia clientelar de siempre o una democracia realmente llena y participativa para todos los ciudadanos de la República.