

# GERMINAL

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS  
SOBRE LA REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL PARAGUAY

**La construcción de la gobernabilidad  
en Paraguay**

*Marcello Lachi*

**N. 7 - Diciembre 2010**

**Centro de Estudios y Educación Popular Germinal  
Asunción - Paraguay**



## **INDICE**

1. Introducción
2. La Gobernabilidad
  - 2.1 El problema de la gobernabilidad
  - 2.2 Gobernabilidad Democrática
  - 2.3 El concepto de Gobernabilidad
  - 2.4 Concertación con referentes sociales: modelo común y aceptado de construcción de la gobernabilidad
3. El modelo paraguayo de gobernabilidad
  - 3.1 Ámbito de construcción de la Gobernabilidad en Paraguay
  - 3.2 Límites de la construcción de la Gobernabilidad en Paraguay
  - 3.3 El modelo de Gobernabilidad vigente en Paraguay
4. Ejemplos de construcción de Gobernabilidad en Paraguay
  - 4.1 Gobernabilidad al “estilo” paraguayo
  - 4.2 Ejemplo 1: El Pacto de Gobernabilidad
  - 4.3 Ejemplo 2: Juicio Político al presidente Luis Ángel González Macchi
  - 4.4 Ejemplo 3: La Elección del Presidente de la Cámara de Diputados en el 2003
  - 4.5. Ejemplo 4: Renovación de la Corte Suprema de Justicia en el 2003
  - 4.6. Ejemplo 5: El Pacto Azulgrana para la Defensoría del Pueblo en 2004
  - 4.7 Ejemplo 6: La Elección de Filizzola como Presidente del Senado en el 2005
5. La construcción de la Gobernabilidad en Paraguay según la opinión de los actores políticos
  - 5.1 Una visión desde los protagonistas directos
  - 5.2 La centralidad de la prebenda en la construcción de la gobernabilidad
  - 5.3 La práctica del “cuoteo” a la base de todo acuerdo
  - 5.4 El pacto de Gobernabilidad
  - 5.5 La renovación de la Corte Suprema de 2003 y el control político de la justicia
  - 5.6 Negociado como base de la construcción de la gobernabilidad en el parlamento
  - 5.7 “Negociar” gobernabilidad en todos los estamentos de la sociedad
  - 5.8 ¿Cómo construir una verdadera gobernabilidad democrática en el país?
6. Perspectivas para la construcción de la Gobernabilidad en el Gobierno Lugo
  - 6.1 ¿Nueva Gobernabilidad en el Paraguay del “cambio”?
  - 6.2 El sistema político paraguayo después del 20 abril de 2008
  - 6.3 Lugo y gobernabilidad, cuando la buena voluntad se enfrenta a la realidad
  - 6.4 Pistas e hipótesis para la construcción de la gobernabilidad en la era Lugo

## 1. Introducción

Uno de los grandes temas del debate político paraguayo durante la transición democrática, y que tuvo su momento de mayor énfasis a partir de 2003 cuando Nicanor Duarte Frutos fue elegido presidente de la República - con poco más de una tercera parte de los votos - y el partido Colorado que lo apoyaba resultara con presencia minoritaria en ambas cámaras del parlamento, ha sido justamente el de la Gobernabilidad, es decir, la existencia de las condiciones políticas y socioeconómicas necesarias para mantener el consenso alrededor del gobierno.

Para ser más específicos: por Gobernabilidad entendemos la existencia de condiciones políticas y sociales que permitan en un país 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.

En el sentido descrito, la búsqueda de la gobernabilidad se ha revelado como un proceso constante en la vida política del Paraguay, y como anteriormente se ha señalado, ha logrado asumir centralidad en el debate político nacional sobre todo durante el periodo legislativo 2003 - 2008, donde, por las razones señaladas, la búsqueda permanente de la gobernabilidad ha acompañando al sistema-país de una crisis política a otra, pero siempre evitando que finalmente éstas degenerasen en algún tipo de quiebre institucional.

De la misma forma que en el periodo legislativo anterior, el problema de la Gobernabilidad se ha presentado nuevamente en el país el día después de las elecciones del 20 de abril de 2008, cuando el Presidente de la República electo se encontró en la misma situación de quien lo precedió, es decir, en la imposibilidad de disponer de un apoyo parlamentario mayoritario en las dos cámaras del Congreso, con el agravante además de no tener tampoco un partido político de pertenencia propia, habiendo sido propuesto como una suerte de independiente (o de personalidad *super partes*) por parte de una coalición de partidos de diferentes tendencias políticas e ideológicas.

En las condiciones descritas, que son las que el nuevo presidente Fernando Lugo tiene que sortear diariamente desde su asunción el 15 de agosto de 2008, el riesgo de entrar en la espiral de la ingobernabilidad<sup>1</sup> se vuelve una constante para el gobierno.

El condicionamiento permanente que el Gobierno está obligado a soportar por parte de una mayoría parlamentaria opositora, que puede bloquear o limitar las políticas que el gobierno quiere implementar, puede ser elemento determinante en la no satisfacción de las demandas que presentan los diferentes grupos sociales del país, situación que finalmente puede degenerar en un conflicto con los mismos. Al producirse conflictos el consenso puede quebrarse, y con eso se reduciría la legitimidad del gobierno, y el sistema mismo entraría en la

---

<sup>1</sup> Pasquino, Gianfranco: "Gobernabilidad", en Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. *Diccionario de Política*. 7ª. Siglo XXI Editores. 1991.

espiral de la ingobernabilidad, considerando que la disminución de la confianza de los diferentes actores políticos y sociales en el gobierno determinaría a su vez una disminución de la capacidad del mismo para enfrentar los problemas, hecho que reduciría ulteriormente la confianza de los actores políticos y sociales; generando de esta forma un círculo vicioso, destinado a quebrantar el régimen político e institucional en breve tiempo.

Frente a la situación diseñada y a los peligros que comporta para la vida institucional del país, es fundamental estudiar detenidamente la realidad de la construcción de la gobernabilidad en el país, aunque fuera solamente como instrumento de conocimiento, de manera a poder identificar los peligros que podrían hacer caer las instituciones en aquella espiral de la ingobernabilidad arriba descrita, y que tendrían consecuencias nefastas para el desarrollo democrático del país, sobre todo en un momento histórico para la vida política del Paraguay como el actual, donde por primera vez después de 61 años estamos viviendo un cambio sustancial de los actores políticos en el gobierno

Por esto, y con la intención de comprender de la mejor manera posible cuáles son los mecanismos que históricamente en estos 20 años de transición democrática han permitido construir gobernabilidad en el país, y cuya eventual ausencia en cambio ha impulsado casos de quiebre institucional o crisis de gobierno, se ha decidido realizar este trabajo que, a través de un proceso de construcción de los conceptos, estudio de la producción científica acerca del argumento, investigación de campo con los actores políticos protagonistas de estas últimas dos décadas y análisis de los resultados conseguidos en este proceso, intenta reconstruir cómo se desarrolla la gobernabilidad al “estilo” paraguayo.

En primer lugar el estudio se ha concentrado en analizar los principios teóricos que definen el concepto de gobernabilidad actualmente, utilizando para este objetivo los estudios realizados en las tres últimas décadas por la comunidad científica internacional; en segundo lugar hemos articulado estos conceptos con la realidad política e institucional paraguaya, evaluando cómo algunos analistas locales han visualizado la problemática de la gobernabilidad dentro de la coyuntura política de estas dos últimas décadas, y en qué manera este concepto ha venido aplicándose a casos concretos del actuar político nacional.

A partir de estos elementos nuestro estudio se ha dirigido hacia una investigación de campo cuya finalidad era verificar empíricamente cómo efectivamente los actores políticos, económicos y sociales han actuado para construir gobernabilidad en el país; investigación que ha sido desarrollada según dos ejes: a través la identificación de casos paradigmáticos de construcción de la gobernabilidad según publicaciones de prensa, y a través de una serie de entrevistas realizadas principalmente a ex autoridades de los tres poderes del estado activos durante la transición democrática, de manera también a encontrar elementos objetivos de verificación con respecto a la reconstrucción realizada a partir de los datos de la prensa.

El análisis de esta información recolectada nos ha permitido evaluar de manera efectiva, y consideramos también suficientemente argumentada y sustanciada, la temática central de este trabajo, es decir: cuáles han sido hasta hoy en Paraguay los métodos generalmente utilizados para concretar la gobernabilidad tanto en la estructura política como en la estructura social del país.

Sobre esta base, para finalizar el trabajo, también señalaremos eventuales casos de continuidad o discontinuidad con las prácticas de construcción de la gobernabilidad vigentes en el país que se están presentando durante el mandato del nuevo presidente Fernando Lugo; verificando así si el nuevo gobierno ha podido de alguna forma romper el esquema vigente impulsando nuevas prácticas o tuvo que adecuarse a los métodos preexistentes acabando finalmente repitiendo sin solución de continuidad los mismos comportamientos de los gobiernos que los antecedieron.

## 2. La Gobernabilidad

### 2.1 El problema de la gobernabilidad

La gobernabilidad es un concepto sobre el que se empezó a investigar a partir de la década del '70, siendo la causa principal de este difuso interés las crisis que comenzaron a vivir en esos años los sistemas democráticos económicamente más desarrollados, a consecuencia, principalmente, del *agotamiento* del modelo del Estado de Bienestar.

Como se ha señalado en la introducción a este escrito, el problema de la gobernabilidad está revestido de una considerable importancia y se halla presente hoy más que nunca en América Latina, región donde la mayoría de los países empezaron a transitar hacia la democracia en la década de los '80, encontrándose en gran medida con los mismos problemas de gobernabilidad contra los que tuvieron que luchar las naciones más desarrolladas.

Según Heredia Vargas, los problemas de gobernabilidad - y la necesidad de estudiarlos profundamente para evitar crisis institucionales irreversibles - se originan en los profundos cambios introducidos como resultado de la adopción de políticas neoliberales que redujeron al mínimo el papel del Estado, llevando a los actuales gobernantes a una situación de incapacidad de satisfacer las demandas de la sociedad por no contar con las herramientas necesarias para hacerlo. Esta sería la causa principal de que la consolidación de las democracias se haya visto entorpecida, precisamente por la falta de gobernabilidad, en muchos países de América Latina.<sup>2</sup>

Es así como la falta de eficacia de determinados gobiernos, por la imposibilidad de utilizar desde el ámbito público instrumentos para la acción reguladora e impulsora del desarrollo socioeconómico del país (bebido a las privatizaciones y a la desregulación de la economía impuestos por las políticas neoliberales), ha desembocado en la deslegitimación de los mismos; y concomitantemente, en la pérdida de confianza en el sistema democrático. Tanto que en muchos casos la ciudadanía se ha mostrado proclive a la existencia de gobiernos autoritarios, como bien sabemos es el caso de un importante porcentaje de la población de nuestro país.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Heredia Vargas, R. *Gobernabilidad, una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002. Disponible en <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>

<sup>3</sup> Según datos publicados en 2007 por Latino Barómetro solamente el 49% de la población paraguaya consideraba la democracia el mejor sistema de gobierno ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

La búsqueda de la gobernabilidad en esas condiciones, entonces, se vuelve no solamente instrumento para el correcto desarrollo institucional y democrático del país, sino más bien elemento central para la supervivencia misma de las nuevas y, en muchos casos, endebles democracias suramericanas.

## **2.2 Gobernabilidad Democrática**

El concepto de gobernabilidad tiene distintas y variadas acepciones, algunas de las cuales se reducen al mantenimiento de la paz social y el orden, sin tener en cuenta qué elementos se utilizan para conseguir que este estado se mantenga.

Pero, más allá de contar con instituciones democráticas y elecciones a través del voto popular libre, transparente y participativo al amparo de una Constitución, para que la gobernabilidad sea *democrática*, debe estar conformada a través del consenso y la concertación, y no a través de las represiones y el amedrentamiento a los sectores que se oponen al gobierno.

De lo anterior se desprende la afirmación de Bobbio según la cual “la ingobernabilidad es un problema que afecta sólo a los regímenes democráticos, no a los autocráticos”<sup>4</sup>, debido a que la democracia supone participación y organización ciudadana en defensa de distintos intereses, lo que constituye un desafío para la capacidad gubernamental de dar respuesta a intereses diversos y – muchas veces – contrapuestos. Los regímenes autocráticos, por su parte, reducen al mínimo los procesos de intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Así por ejemplo, durante la dictadura del Gral. Stroessner, en el país había orden y paz social. No se puede negar la existencia de altos niveles de gobernabilidad gozados durante el mencionado régimen, pero esto se había logrado a través de un liderazgo absoluto e incuestionable, mediante la inclusión de grupos sociales cada vez más amplios en el sistema prebendario del Estado y además, aniquilando cualquier forma de oposición al gobierno a través de la represión, la tortura y el destierro. Vemos entonces que en esta época había gobernabilidad, pero la misma distaba mucho de poder ser considerada como una gobernabilidad basada sobre fundamentos democráticos.

## **2.3 El concepto de Gobernabilidad**

Como más arriba se ha mencionado, la gobernabilidad no siempre tiene un significado unívoco en la literatura. Pero, pese a la gran variedad de acepciones disponibles, al analizar las interpretaciones teóricas sobre la gobernabilidad y sus problemáticas vemos que todas ellas la relacionan con dos factores necesarios para la existencia de la misma. Estos factores intrínsecos a la gobernabilidad son la legitimidad y la eficacia.

Aunque la mayoría de las definiciones ponen énfasis en uno u otro factor, en todas aparecen ambos, estrechamente relacionados. La legitimidad consiste en la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados; en la consideración del sistema político como merecedor de apoyo. La eficacia, por su parte, puede ser expresada de distintas maneras: algunos la consideran principalmente una relación entre gobernantes y gobernados; otros, la

---

<sup>4</sup> Citado por Acosta Silva, A. [en línea] *Gobernabilidad y Democracia. Perspectiva del Debate a Veinte Años del Reporte de la Comisión Trilateral* <<http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/adrian.htm>>

definen como el equilibrio entre demandas de la ciudadanía y la capacidad del gobierno en dar respuestas; o bien, como condiciones favorables para la acción de gobierno. Pero, en última instancia, la eficacia siempre hace referencia a la capacidad de un régimen para solucionar los problemas que se le presentan.

Una definición en donde se observan ambos elementos, pero colocando el acento sobre la legitimidad, es la de Arbós y Giner, que sostiene que “la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de sus espacios de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo”.<sup>5</sup>

Volviendo al tema de la gobernabilidad democrática, cabe resaltar que para Pasquino, por ejemplo, el régimen democrático es un sistema donde la legitimidad de un gobierno se origina no solamente en las elecciones, sino también en el consenso que éste consigue mantener entre la población.<sup>6</sup> Sólo un gobierno *eficaz*, que logre satisfacer las exigencias de amplios grupos sociales, puede alcanzar el consenso de la mayoría de la población y, entonces, gozar de *legitimidad* plena.

Vemos entonces que para poder hablar de gobernabilidad democrática no basta sólo con la legitimidad formal del poder político, sino que es necesario también disponer de condiciones necesarias para producir consenso, lo que significa contar con aceptación de los gobernantes por parte de la ciudadanía en general.

Es decir, la legitimidad se mantiene en la medida en que los gobiernos son eficaces en las decisiones que adoptan. Es precisamente por esto que Victoria Camps afirma que “la legitimidad se gana día a día”, lo que significa que para lograr el consentimiento de los gobernados, el gobierno debe ser capaz de satisfacerlas demandas que éstos realizan.<sup>7</sup>

Cuando el gobierno no consigue responder eficazmente a las necesidades de la población se genera un conflicto entre el gobierno y los grupos sociales cuyas demandas no son satisfechas. Esto determina el quiebre del consenso, la reducción de la legitimidad del gobierno, y el sistema mismo entra en la espiral de la ingobernabilidad,<sup>8</sup> cuyos efectos quebrantantes para el régimen político e institucional de un país ya definimos en la introducción a este trabajo.

En síntesis, a los efectos de la presente investigación, al hablar de gobernabilidad democrática adoptamos como nuestra la definición de Jiménez Cabrera<sup>9</sup> según la cual la “gobernabilidad democrática es el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz”, lo que significa que solamente cuando el gobierno consigue equilibrar su capacidad de respuesta con las demandas que provienen de la sociedad, a través de la concertación con los representantes de las organizaciones políticas y

---

<sup>5</sup> Arbós, X. Y Giner, S. *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, México. 1993

<sup>6</sup> Pasquino, G. *op. Cit*

<sup>7</sup> Heredia Vargas, R *op. Cit.*

<sup>8</sup> Pasquino, G. *op. cit.*

<sup>9</sup> Jiménez Cabrera, E. “Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina” En Salinas, D. y Jiménez, E. *Gobernabilidad y Globalización*. Gernika, México DF. 2003.

sociales, es posible hablar de la obtención de una gobernabilidad democrática legítima y satisfactoria para todos.

## **2.4 Concertación con referentes sociales: modelo común y aceptado de construcción de la gobernabilidad**

Teniendo en cuenta la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, donde las expectativas de la población acerca de las respuestas del Estado van creciendo, el Estado debe ampliar su rol socio-económico adquiriendo cada vez más funciones y obligaciones de manera a responder satisfactoriamente las demandas cada vez mayores de los ciudadanos, y así mantenerse con legitimidad y consenso. Esta complejidad hace cada vez más difícil el mantenimiento de la gobernabilidad.

Una salida para hacer frente a esta situación – que depende del desarrollo de organizaciones sociales como partidos, sindicatos, cámaras de empresas, etc. – es negociar directamente con grandes bloques político-sociales sobre la base del interés mutuo y la solidaridad. Este sistema permite al gobierno enfrentarse solamente con un número limitado de referentes sociales, pudiendo así activar instrumentos de mediación, diálogo y concertación que consiguen garantizar la gobernabilidad del sistema.

Retomando el tema de la eficacia, variable necesaria para la existencia de la gobernabilidad, podemos afirmar que para que la misma pueda consolidarse es necesario contar además con capacidad para aprobar leyes, eficiencia para ejecutarlas a través del aparato burocrático y la aceptación de los involucrados para poder aplicar las políticas públicas.<sup>10</sup>

En cuanto a la capacidad para elaborar y aprobar leyes se debe tener en cuenta que en los sistemas de partidos multipartidistas, en donde en el parlamento no existe una mayoría predominante, la eficacia para poder aprobar leyes se dará a partir de pactos para conformar mayorías parlamentarias – coaliciones –, mientras que en los sistemas bipartidistas se dará a partir del partido que conforme la mayoría, que podrá garantizar que los objetivos del poder ejecutivo se cumplan (o no).<sup>11</sup>

En los países con forma de gobierno presidencialista, la obtención de la gobernabilidad dependerá de la relación entre el presidente y la coalición mayoritaria, que puede corresponder o no a su partido.

Al respecto, resulta interesante la apreciación de Michael Coppedge, para quien la lógica de la democracia es conflictiva para la gobernabilidad, ya que mientras la gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder, la democracia requiere una representación efectiva en proporción al número de personas que los apoyan. La argumentación que brinda Coppedge para aclarar lo anterior es que en una democracia que encuentra su legitimidad a través de las elecciones, puede resultar verdaderamente peligroso que el ejecutivo trate de imponer obediencia en forma unilateral a todos los grupos. Esto que desde una perspectiva democrática está total y plenamente justificado, puede ser fatal si se mira desde un punto de vista de la gobernabilidad, asegura. Señala finalmente “un mandato

---

<sup>10</sup> Véase *Gobernabilidad* en [www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entry ID=307](http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entry ID=307)

<sup>11</sup> *Ibíd.*



electoral no debería interpretarse como una licencia para imponer el deseo del *pueblo* sobre los intereses de los poderosos, sino como un mandato para representar al *pueblo* en las negociaciones con estos intereses poderosos.”<sup>12</sup>

### **3. El modelo paraguayo de gobernabilidad**

#### **3.1 Ámbito de construcción de la Gobernabilidad en Paraguay**

Hasta ahora hemos buscado reconstruir cómo, en el campo de las ciencias sociales, se ha intentado definir el concepto de gobernabilidad democrática; identificando en este sentido cuáles son los modelos sociales y políticos que permiten una efectiva construcción de la misma.

Hemos visto que, en las sociedades complejas como en las que vivimos, la búsqueda de la gobernabilidad se enfrenta permanentemente con la necesidad de concertar y concretar acuerdos sobre los más diferentes temas, entre el gobierno y los diferentes sectores sociales, económicos y políticos presentes en la sociedad. Pero al mismo tiempo hemos visto que precisamente en América Latina las privatizaciones y las políticas fiscales y monetarias impuestas en los años '80 y '90 por el neoliberalismo han quitado al gobierno muchos de los instrumentos necesarios para satisfacer las demandas ciudadanas, el gobierno mismo se encuentra en notables dificultades para poder responder de manera satisfactoria a los requerimientos de estos sectores de la sociedad, determinando esta situación una dificultad permanente para lograr gobernabilidad democrática.

Tanto que, no ha sido raro en estos últimos 20 años que gobiernos supuestamente democráticos, abiertos y hasta de corte popular, hayan finalmente tenido que utilizar la fuerza policial para reprimir pedidos que el gobierno mismo no estaba en condiciones de satisfacer, con una consecuente reducción de la gobernabilidad en el país, que a su vez resultó productora de otros conflictos, hasta llegar a una situación de ingobernabilidad manifiesta y finalmente de quiebre institucional; como por ejemplo ocurrió en Argentina en el año 2001 con la renuncia del presidente De La Rúa.

Paraguay, aunque no ha tenido una acción privatizadora importante como la Argentina, igualmente durante toda la década de los años '90 ha sido víctima de políticas de corte neoliberal, que han reducido notablemente las posibilidades del Gobierno de responder eficazmente a los pedidos y requerimientos de los sectores económicos y sociales del país (debido a ingresos fiscales muy reducidos y la ausencia de políticas de desarrollo interno). Esta realidad finalmente ha acabado por influir de manera determinante en los métodos que los Gobiernos que se sucedieron desde 1989 tuvieron que utilizar para construir gobernabilidad democrática, dado que, en primera instancia, las demandas que venían de los diferentes sectores económicos y sociales no tenían condiciones reales para ser satisfechas.

#### **3.2 Límites de la construcción de la Gobernabilidad en Paraguay**

Antes de profundizar la cuestión de cómo, en las condiciones anteriormente descritas, ha sido posible construir gobernabilidad en Paraguay en las dos décadas democráticas que siguieron al fin de la dictadura de Stroessner, resulta oportuno identificar correctamente el marco

---

<sup>12</sup> Véase Heredia Vargas, R. *op. Cit.*

institucional en el cual se ha desarrollado Paraguay en estos años, y en este sentido es importante aclarar cómo se ha conformado el *equilibrio* entre los tres poderes del estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Cuando la Constituyente de 1991, con la experiencia de la dictadura aún muy presente en la mente de todos, se intentó poner límites a los poderes del Presidente de la República: el resultado ha sido una nueva Constitución con un carácter casi parlamentario, donde según palabras de José Nicolás Morínigo, “el Congreso no sólo tiene 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.”<sup>13</sup>

De esta manera vemos que es atribución del Congreso nombrar los organismos de control del Poder Ejecutivo (Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República), así como tener bajo control la actividad administrativa del Poder Ejecutivo o remover de su cargo al Presidente de la República a través de un Juicio Político. El Poder Ejecutivo, por su parte, detenta un poder muy limitado en cuanto a vetos sobre leyes aprobadas por el Congreso – pudiendo los parlamentarios rechazar el veto con voto de la mayoría de los miembros –, emite decretos presidenciales con limitado alcance, no puede reprogramar autónomamente el presupuesto del Estado, está imposibilitado de contratar cualquier tipo de créditos sin autorización del Congreso, ni tampoco puede disolverlo.

Aunque resulte comprensible la voluntad de los miembros de la Convención Nacional Constituyente quienes, saliendo de una larga y cruenta dictadura, decidieron limitar los poderes del Presidente dejando más espacio a un órgano colegiado como el Congreso, esto en última instancia ha determinado el resultado de hacer descansar la construcción de la gobernabilidad en gran medida en la institución parlamentaria, sustrayéndola de las prerrogativas del Poder Ejecutivo.

Esta realidad ha acabado por influenciar de manera determinante el proceso de construcción de la gobernabilidad en Paraguay, porque ha puesto límites importantes a la acción autónoma del Gobierno hacia este objetivo, poniendo al mismo bajo una suerte de tutela permanente del órgano legislativo.

Condición ésta que de principio no sería demasiado grave si el sistema de partidos políticos del Paraguay fuese moderno, estructurado alrededor de propuestas ideológicas claras y coherentes, en donde los diferentes sectores políticos, económicos y sociales existentes en el país se vieran directamente representados en cada uno de éstos, de manera que el sistema de partidos mismo se transformara en la representación, en el parlamento, de la estructura socioeconómica existente a nivel nacional. De esta forma el parlamento podría sin problemas transformarse en el lugar desde donde promover el proceso de concertación necesario para impulsar la construcción de la Gobernabilidad democrática (como de hecho ocurre en muchos países con gobiernos parlamentarios) sin que esta situación debilite de alguna forma el rol del Poder Ejecutivo en el proceso.

---

<sup>13</sup> Morínigo, José N., *Gobernabilidad y Reforma Política en el Paraguay*, Adenauer Brasil, 2003

Pero situación muy diferente es aquélla en la cual se encuentra el parlamento y el sistema de partidos paraguayo, que, lejos de ser un sistema moderno, está estructurado en gran medida alrededor de lo que Bobbio define como Partidos de Notables<sup>14</sup>.

Los partidos de Notables son organizaciones políticas conformadas por personalidades locales, financiados por grupos de latifundistas y empresarios, y cuya estructura partidaria es casi inactiva (o activa sólo para la administración ordinaria) entre una elección y la otra, activándose completamente sólo durante la campaña electoral.

El partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal (PLRA) que en conjunto mantienen entre el 55-60% del total de los votos emitidos y casi el 65% de la representación parlamentaria, son dos clásicos ejemplos de partidos de notables, pero actualizados a los tiempos modernos, en donde para conseguir una masificación del apoyo popular se ha impulsado el desarrollo de una cultura de “pertenencia afectiva” interior 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.

Pero esta pertenencia comunitaria, que sustituye la participación ideológica de los ciudadanos en los partidos, ha tenido como consecuencia directa la imposibilidad de transformar los partidos políticos en instrumentos de representación parlamentaria de los diferentes intereses políticos, sociales y económicos existentes en la sociedad; volviéndose, al contrario, receptáculos 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.<sup>15</sup>

De hecho, la misma situación económica y social en que se debate Paraguay sustenta este sistema político si consideramos que el 40% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza<sup>16</sup>, y por ende bastante penetrable a políticas electorales clientelares y prebendarias.

Así que finalmente en el Parlamento no encontramos 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 para construir aquella estructura clientelar que les permitió llegar a ganar las elecciones.

Por eso, en el momento en que la Constitución deja en las manos del parlamento muchos de los elementos de decisión necesarios para construir gobernabilidad en el país, dado que el mismo parlamento no llega a ser lugar de representación de los actores políticos, sociales y

---

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. 7ª edición. Siglo XXI Editores. México, 1991.

<sup>15</sup> Gabinete de Estudios de Opinión y Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Abstencionismo electoral en Paraguay*, Investigación realizada por José Nicolás Morínigo y Marcello Lachi (inérito), Asunción, 2006.

<sup>16</sup> Según datos de la *Encuesta Permanente de Hogares 2005*, de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, en el Paraguay el 38,2% de la población es pobre, mientras que el 15,5% vive en la extrema pobreza.

económicos en conflicto, eso impide que se vuelva lugar de concertación, transformándose en buena medida en lugar de “negociados”. Es decir, lugar en donde la construcción de la gobernabilidad y la reducción del conflicto no pasa 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 apunta a resolver los conflictos de manera esencialmente “prebendaria” siendo ésta, de hecho, la naturaleza misma del Congreso

### **3.3 El modelo de Gobernabilidad vigente en Paraguay**

Debido a lo analizado hasta el momento, es decir, la centralidad que la Constitución proporcionó al Parlamento en la construcción de la gobernabilidad y la conformación no representativa de los diferentes actores sociales, económicos y políticos de esta institución, copada en gran medida por notables prebendarios; claramente el modelo de Gobernabilidad democrática que pudo construirse en Paraguay no refleja precisamente lo que se consiguió en otras democracias, como pudimos ver en la primera parte de este informe. Más bien la construcción de la Gobernabilidad en Paraguay ha asumido formas muy específicamente locales, que finalmente reflejan tanto el historial político del país como la manera en la cual las instituciones representativas se han conformado y actúan en el mismo.

Precisamente, frente a la extrema dificultad de construir gobernabilidad simplemente a través de la concertación del Gobierno con los actores sociales (por ausencia de importantes instrumentos decisorios trasladados por la Constitución al parlamento), y a la imposibilidad de impulsar la concertación en el parlamento debido a la ausencia de representación en el mismo por parte de los grupos políticos, sociales y económicos en pugna para que sus demandas y requerimientos sean concretados; la solución que se impuso comúnmente en el país, en estas dos décadas democráticas, ha sido en gran medida la repetición de los métodos que el stronismo ya había utilizado para la construcción de la gobernabilidad en su época: prebendas y represión.<sup>17</sup>

En efecto, aunque con la vuelta a la democracia en el país los que asumieron el Gobierno tuvieron que abandonar en gran medida los sistemas represivos de la dictadura (tortura, desaparición, destierro, muerte), eso no significa que la lógica de la utilización de esos métodos represivos fuese totalmente abandonada por los mismos, que de hecho continuaron utilizándola profusamente, aunque de manera menos violenta y con un alcance más dirigido que en el pasado.

El problema para el Gobierno era que con la vuelta a la democracia se produjo un resurgimiento y proliferación de aquellos actores sociales que durante la dictadura estaban impedidos de actuar: partidos políticos de izquierda, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones campesinas, sindicatos, organizaciones de consumidores, cámaras empresariales, etc.; y que estos mismos actores demostraron inmediatamente ser muy activos y determinados en la pretensión de que sus demandas fueran finalmente atendidas por los nuevos gobernantes.

---

<sup>17</sup> Lachi, Marcello. *Gobernabilidad democrática al “estilo” paraguayo*, en Revista Novapolis (primera época) n. 7 del Mayo 2004. Edición web: [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

Frente a esta situación y a las problemáticas existentes arriba señaladas para construir la gobernabilidad, la respuesta del Gobierno podía ser solamente aquella ya presentada por el stronismo: represión y prebenda; pero en el “profundo respeto” a la institucionalidad democrática.

El Gobierno Wasmosy, que asumió en 1993, fue en este sentido el pionero de este método de construcción de la 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 la primera huelga general después de 36 años en el país), tuvieron que plantearse el problema de cómo construir aquella paz social necesaria para permitir a su gobierno sobrevivir; y su respuesta fue, como ya se ha dicho, la stronista: comprar mediante prebenda la fidelidad, la complicidad o por lo menos la ausencia de conflictos, de aquellos actores políticos y sociales productores de demandas o en general opositores al gobierno, y reprimir con violencia a todos aquellos que no aceptasen entrar en esta lógica.

Así que los actores sociales, políticos y económicos que impulsaban demandas y requerimientos al gobierno fueron rápidamente silenciados, o comprados con cargos públicos u otros privilegios sus líderes, o a través de acciones de represión sistemática que redujo definitivamente su potencial de movilización; mientras que en el parlamento la mayoría opositora fue rápidamente “conquistada” por el régimen, mediante la entrega de espacios de poder y prebendas personales para los parlamentarios.

El resultado de esta acción fue el esperado: se redujo sustancialmente el conflicto en la calle y se consiguieron acuerdos de amplio alcance en el parlamento, obteniendo de esta forma que la tan aspirada gobernabilidad finalmente se concretara y el gobierno pudiera finalmente llevar adelante con toda tranquilidad su acción político-administrativa.

Esta forma “paraguaya” de construir gobernabilidad impulsada por Wasmosy, es decir mediante acuerdos entre elites y grupos dirigenciales de diferentes ámbitos políticos, sociales y económicos, a cambio de espacios de poder y prebendas, 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.

De hecho, la hipótesis que buscaremos verificar a través del estudio que presentaremos en las próximas páginas apunta justamente a evidenciar cómo este método de construcción de la Gobernabilidad sigue fundamentalmente activo hasta hoy; más allá de la buena voluntad demostrada por la nueva presidencia de Fernando Lugo de querer modificar las cosas y más allá del importante cambio que supuso para el sistema político, económico y social del país la caída del partido Colorado y la asunción al Gobierno por parte de nuevos actores políticos y sociales.

## **4. Ejemplos de construcción de Gobernabilidad en Paraguay**

### **4.1 Gobernabilidad al “estilo” paraguayo**

Como hemos señalado en las páginas anteriores, debido a la dificultad que el mismo diseño institucional produce a los Gobiernos en su búsqueda de construcción de gobernabilidad democrática en el país, la estrategia de los Gobiernos colorados que se han sucedido hasta la llegada del ex obispo Fernando Lugo a la presidencia, se ha caracterizado por dos elementos determinantes: la represión para debilitar a los recalcitrantes y la prebenda para premiar a los que se acoplaban al gobierno.

En este sentido, en las publicaciones de la prensa nacional abundan ejemplos de la utilización de una u otra estrategia, pero lo que nos interesa en este momento poner a consideración, es principalmente el tema de la prebenda; porque, sobretodo a nivel parlamentario ha jugado y está jugando un rol muy preponderante en la construcción de aquella gobernabilidad que el Gobierno necesita para poder impulsar el programa político que se ha propuesto, en ausencia de una mayoría parlamentaria políticamente favorable.

A continuación recopilamos algunos ejemplos paradigmáticos de los métodos utilizados por el Gobierno en el parlamento, en búsqueda de la construcción de la gobernabilidad, a través un simple análisis de las noticias publicadas en la prensa escrita.

### **4.2 Ejemplo 1: El Pacto de Gobernabilidad**

Se denominó de esta manera al acuerdo realizado por el Presidente Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) con los partidos de la oposición parlamentaria. El Pacto de Gobernabilidad marcó un hito en la historia el país, ya que a través de él se expresó el reconocimiento del Partido Colorado de la imposibilidad de continuar ejerciendo el poder absoluto de manera solitaria, abriendo la posibilidad de compartir el poder con los partidos de la oposición.

El Pacto fue propuesto por el liberal Domingo Laíno, y firmado por el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el Partido Demócrata Cristiano en octubre de 1993. El mismo consistió en entregar una cuota de participación en cargos y responsabilidades públicas a miembros de los partidos de oposición, con el objetivo de reducir su potencial conflictividad, y asegurar así un consenso mínimo con relación a temáticas concretas, asegurando también la consolidación del sistema político.

El Pacto permitió la conformación de nuevas instituciones, nacidas con la Constitución de 1992, tales como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura, la Contraloría de la República, la Fiscalía General del Estado y el Tribunal Superior de Justicia Electoral, todo gracias a un sistema de cuotas de cargos para cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria.

De hecho, la conformación de las nuevas instituciones creadas por la Constitución fue intensamente compleja. La mayoría de las mismas recién pudieron conformarse luego de cuatro años de la puesta en vigencia de la nueva Constitución.

De esta manera, el Pacto de Gobernabilidad no fue nada más que una evolución del sistema prebendario vigente, ya que lo único novedoso del mismo fue la ampliación de este sistema a sectores de la oposición, consiguiendo así reducir el perfil crítico de la oposición parlamentaria.

Aunque según sus propulsores el Pacto de Gobernabilidad aseguraría la consolidación del sistema democrático, el mismo desembocó en una politización partidaria de las instituciones, lo que resultó sumamente negativo en la designación de los magistrados, principalmente porque “las representaciones de los sectores organizados profesionales y de las universidades entraron en una fuerte competencia electoral con los auspicios y apoyo de la maquinaria de los partidos políticos”.<sup>18</sup>

### **4.3 Ejemplo 2: Juicio Político al presidente Luis Ángel González Macchi<sup>19</sup>**

A mediados de marzo de 2002, el presidente de la República, Luis Ángel González Macchi se vio implicado en operaciones fraudulentas, que consistirían en un desvío de fondos de reservas internacionales del país por un monto que alcanzaba los US\$ 16.000.000, hecho punible de lesión de confianza en perjuicio de los bancos Unión y Oriental. Incluso, fueron varias las oportunidades anteriores en las que en la Cámara de Diputados ingresó un pedido de juicio político al presidente, como lo fueron la acusación de terrorismo de estado y el pedido solicitado por el diputado Luis Fernando Talavera.

A principios del mes de abril de 2002, el fiscal Javier Contreras presentó su acusación por el desvío de los US\$ 16 millones, remitiendo los antecedentes al juzgado para que lo eleve al Congreso para el enjuiciamiento político.

El apoyo principal para evitar el juicio político al presidente provenía del sector argañista. Éstos, y sus aliados de otros movimientos del partido Colorado contaban con 37 votos para impedir que prospere el juicio, puesto que se precisaba de al menos dos tercios de los votos (54 votos) en la Cámara Baja para que éste emita el libelo acusatorio al Senado.

Este equilibrio dentro de la Cámara de Diputados estuvo al borde de ser roto en momentos en que se discutía en el Parlamento, a mediados del mes de mayo, la venta de COPACO, al formarse otras bancadas coloradas lideradas por Walter Bower y Mirian Alfonso. Sin embargo, las conversaciones se enfriaron cuando los diputados liberales no aceptaron que Alfonso presidiera la Cámara Baja en reemplazo de Juan Darío Monges, lo que hubiera sido el paso inicial para que se presentara un juicio político al Presidente y al Vicepresidente y se elija a un nuevo primer mandatario. Respecto a la vicepresidencia, Julio César Franco fue consultado por la prensa respecto al ofrecimiento de una embajada y cinco millones de dólares, para dejar el cargo, hecho que en principio negó categóricamente, pero luego a finales del mes de mayo, terminó afirmando que sí recibió ese tipo de ofertas.

---

<sup>18</sup> Véase Morínigo, J. *Gobernabilidad democrática y Reformas Políticas en el Paraguay*, Adenauer Brasil, 2003

<sup>19</sup> Véase diario ABC Color, 15 de abril de 2002 *Diputados traban juicio al Presidente*, 7 de abril de 2002 *Falta de votos hace difícil que corra el juicio político*, 23 de mayo de 2002 *Desacuerdo entre diputados enfría el plan para cambiar el Gobierno*, 28 de abril de 2002 *Yoyito dice que no renunciará y que está preparado para sustituir a González Macchi*.

Sin embargo, luego las conversaciones entre los colorados disidentes y los liberales, giraron en torno a permitir la asunción de Yoyito Franco a la Presidencia, y permitir que un colorado asuma la Vicepresidencia, así como negociar espacios en el gabinete, como el Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores y Defensa que quedarían en manos liberales, y Hacienda para los colorados. Los argañistas por su lado, intentaron frenar dicho acuerdo ofreciendo al diputado Arturo Martínez, la dirección de la binacional Yacyretá<sup>20</sup>.

Finalmente, en la sesión del 6 de diciembre, y en el marco de la campaña con miras a las elecciones generales de abril de 2003, el intento de juicio político contra González Macchi empezó a tomar cuerpo, cuando el diputado liberal Blas Llano solicitó sobre tablas el juicio político al presidente, por mal desempeño de funciones y delitos comunes. La coalición integrada por liberales, ovedistas, ex argañistas, encuentristas y diputados de País Solidario, logró obtener una mayoría de 52 votos. Los once diputados argañistas dejaron solo al Presidente, absteniéndose. Por su parte, el diputado Luis Castiglioni, compañero de fórmula de Duarte Frutos para las presidenciales, en el intento de obtener un rédito político, sentó postura a favor del juicio político<sup>21</sup>.

Ya el 23 de enero, el Senado recibió a los fiscales acusadores de la Cámara de Diputados y con ello se inició el proceso de juicio. En el transcurso del proceso, el presidente del Congreso, el senador Juan Carlos Galaverna, esgrimió la denuncia que el Poder Ejecutivo ofrecía dinero y embajadas a los senadores para que voten en contra de la destitución del Presidente, acusando de este hecho al senador Martín Chiola, al asesor político Agustín González Insfrán y al político Odilón Musa<sup>22</sup>. Cabe mencionar, que Galaverna estaba en línea directa de sucesión de González Macchi, luego de la renuncia de Franco a la Vicepresidencia, el 16 de octubre, debido a su candidatura al cargo de Presidente de la República en las sucesivas elecciones de abril de 2003. El congreso evitó en reiteradas ocasiones sesionar para designar a un sucesor para la Vicepresidencia.

Para conseguir la destitución de González Macchi, eran necesarios 30 votos de 44 senadores. Ante este escenario, Galaverna ofreció todo tipo de salidas, desde renunciar a su cargo de senador y dejar que sus colegas designen a otro como sucesor del presidente, o que lo suplanten aquellos que se encontraban en la línea de sucesión, el presidente de la Cámara Baja, Oscar González Daher, o en su defecto, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Bonifacio Ríos Ávalos. Ninguna de estas proposiciones sirvió para que en la sesión del 11 de febrero, finalmente, con el voto mayoritario de la ANR, del Encuentro Nacional, y dos votos del PLRA, el de Elba Recalde y Evelio Fernández Arévalos, González Macchi consiguiera no ser destituido logrando 18 votos a favor, contra 25 que votaron por su destitución y una abstención<sup>23</sup>.

A finales de febrero, se verificaron nombramientos y cambios en algunas entidades, como en la Dirección Nacional de Aduanas, en el servicio exterior, así como de consejeros en las entidades binacionales de Itaipú y Yacyretá. Meses más tarde, el senador liberal Fernández

<sup>20</sup> Véase ABC Color, 30 de mayo de 2002 *Yoyito admite que recibió ofertas para dejar el cargo*, 31 de mayo de 2002 *Liberales no quieren que Yoyito tenga Vice colorado*

<sup>21</sup> Véase ABC Color, 6 de diciembre de 2002 *Ni un solo diputado votó contra el juicio político*

<sup>22</sup> Véase ABC Color, 5 de febrero de 2003 *Calé dice que ofrecen embajadas y dinero para evitar caída de Lucho*

<sup>23</sup> Véase ABC Color, 12 de febrero de 2003 *González Macchi se salva de ser destituido*



Arévalos, sería designado por parte del Poder Ejecutivo, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>24</sup>.

#### **4.4 Ejemplo 3: La Elección del Presidente de la Cámara de Diputados en el 2003<sup>25</sup>**

A finales de junio de 2003 la prensa escrita local empezó a publicar una serie de artículos en los cuales relataba las negociaciones por la presidencia en el seno de la Cámara de Diputados.

Entre los candidatos a la presidencia se encontraban el liberal Efraín Alegre y el colorado Benjamín Maciel Pasotti. Según lo publicado en ABC en fecha 29 de junio, la estrategia de Alegre se basaba en conseguir los votos de uno o dos colorados, o en todo caso, ceder su candidatura al oviedista Teodoro Rivarola para conseguir esos votos.

Por el lado de Maciel Pasotti se afirmaba que existían presiones judiciales para un grupo de diputados opositores que contaban con casos pendientes, entre ellos César López – síndico de la Contraloría ante el IPS, cuando éste depositó millones de guaraníes en Multibanco un día antes de que sea intervenido – quien estaba siendo amenazado con un proceso judicial en caso de no apoyar la candidatura de Maciel Pasotti; y Eduardo Vera Bejarano – diputado por San Pedro con problemas judiciales por su elección en las internas del PLRA – sobre quien se estaban ejerciendo presiones similares. Carlos Zena, el candidato liberal que había perdido la interna, le había planteado una acción de inconstitucionalidad.

La publicación del 1 de julio de 2003 del diario ABC color afirma que en un incidentado acto, y con una clara injerencia de la justicia, asumieron sus bancas los diputados y el nuevo presidente de la cámara, Benjamín Maciel Pasotti, logró alzarse con el cargo gracias al apoyo de dos liberales y tres oviedistas.

Lo sucedido fue lo siguiente: temprano en la mañana del día del juramento de los diputados, la jueza electoral de la capital, segundo turno, Teresita Escobar dio trámite al amparo promovido por Carlos Zena, habilitando al mismo a jurar. Este oficio llegó a la Cámara de Diputados sólo unos minutos antes del juramento, ordenando al presidente de la Cámara a que tomara juramento a Zena, y no a Vera Bejarano. Resultó llamativa la inusual celeridad de la Corte Suprema de Justicia en dar trámites a la acción de inconstitucionalidad presentada por Carlos Zena.

Ante esta situación, Efraín Alegre, candidato liberal para presidir la Cámara de Diputados, pidió un cuarto intermedio para recomponer fuerzas y ofrecer la presidencia de la Cámara al oviedista Rivarola. Pero fue ya muy tarde, el presidente leyó la ceremonia del juramento y asumieron, en medio de disturbios, los diputados. Como los opositores no pudieron lograr la suspensión, dejaron la sala en señal de protesta, facilitando así el camino a los colorados quienes con los 42 presentes alcanzaron el quórum para elegir a sus candidatos. Zena junto a

---

<sup>24</sup> Véase ABC Color, 20 de febrero de 2003 *Ejecutivo se resiste a admitir que esté “pagando facturas”*, 8 de junio de 2002 *Paraguay busca votos para acceder a comisión de la OEA*

<sup>25</sup> Véase diario ABC color, 29 junio 2003 *Negociaciones no cierran en Cámara de Diputados*; 30 junio 2003 *Diputados del PLRA amenazan no jurar*; 1 julio 2003 *Maciel Pasotti, presidente de Diputados gracias a una intervención judicial*; *Con apoyo liberal y de UNACE designan president*; *Ferrás dice que nadie le habló*; *La Corte se habría prestado a grosera manipulación política*; *Fallos contradictorios en casos idénticos dicta jueza*.

otro liberal, Osvaldo Ferrás, dieron quórum a los colorados para elegir a Benjamín Maciel Pasotti.

Terminada la sesión donde se eligieron a las autoridades, Zena desistió del amparo que le permitía jurar. Su tarea había sido cumplida.

Aunque los colorados eran minoría en la Cámara – 37 votos frente al conglomerado opositor que sumaba 43 – consiguieron quedarse con la mesa directiva. Todos fueron electos con 41 votos, y la abstención de Ferrás.

Los opositores que apoyaron a los colorados, a más de los liberales Osvaldo Ferrás y Carlos Zena, fueron los oviedistas Teodoro Rivarola – quien se alzó con la Vicepresidencia Primera –, Carlos Maggi y Miguel Corrales, quien para agosto del mismo año ya abandonaría el partido UNACE para formar parte de la ANR, al mismo tiempo que su hermano Hugo Corrales asumía como titular del Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA).

En relación con el diputado Corrales resulta llamativo también un caso que tuvo eco en la prensa en octubre de 2008: del presupuesto de la Cámara de Diputados del año 2004, Gs. 100 millones fueron destinados a la Fundación Pies Descalzos, presidida por la pareja del parlamentario, Susana Fernández. De estos Gs. 100 millones, el uso de Gs. 81.084.000 nunca fue justificado.<sup>26</sup>

#### **4.5. Ejemplo 4: Renovación de la Corte Suprema de Justicia en el 2003**

Una de las promesas electorales de Nicanor Duarte Frutos fue la renovación de la Corte Suprema de Justicia. Tal objetivo se haría más palpable con la expresión de “pulverizar” a la mayor instancia de administración de justicia de nuestro país, aduciendo que sería total el cambio que debía verificarse en ella.

Las negociaciones se iniciaron el 24 de octubre 2003, a partir de una invitación del Poder Ejecutivo y se dieron en torno a generar consenso entre los distintos partidos con representación parlamentaria: el partido Colorado, el Partido Liberal Radical Auténtico, UNACE, Patria Querida, País Solidario y Encuentro Nacional. Las posiciones planteadas eran la de jubilación, renuncia o juicio político.

En principio, se hablaba de renovarla completamente, pero empezaron a surgir trabas respecto a los nombres que se barajaban. Los primeros obstáculos que se encontraron fueron en relación a Bonifacio Ríos Ávalos y Luis Lezcano Claude, adherentes al Partido Colorado y al Partido Liberal Radical Auténtico, respectivamente.

Iniciando el mes de octubre, los partidos de oposición llegaron al acuerdo de impulsar la remoción de cinco ministros, y no de siete como tenían intenciones de hacerlo y coincidió con la postura del Poder Ejecutivo y la bancada colorada en el senado de impulsar el juicio político. La idea subyacente era la de equilibrar la representación partidaria en la máxima instancia de justicia, a partir de una repartición de cuotas de poder.

---

<sup>26</sup> Véase ABC, 5 de octubre de 2008 *Se “esfumaron” Gs. 81 millones de fundación con rubro de Diputados.*

Las decisiones fueron destrabándose cuando el oficialismo decidió ceder ante la postura de mantenerlo a Ríos Ávalos a cambio de que también sea removido el liberal, Lezcano Claude. Sin embargo, a finales del mes, luego de conversaciones entre el presidente de la República y los partidos de oposición, llegaron al acuerdo de destituir a 6 miembros de la CSJ: Carlos Fernández Gadea, Felipe Santiago Paredes, Luis Lezcano Claude, Raúl Sapena Brugada, Jerónimo Irala Burgos y Bonifacio Ríos Ávalos. Finalmente, renunciaron antes de llegar a la instancia del juicio político: Sapena Brugada, Irala Burgos, Felipe Paredes. Luis Lezcano Claude formó parte del proceso pero renunció antes de llegar a la decisión final del Senado.

Uno de los fundamentos de la remoción de los ministros fue haberse declarado inamovibles desde su designación hasta los 75 años. Luego se agregaron otros cargos como el caso "croquetas de oro", narcoavión, nepotismo, enriquecimiento ilícito, aprovechamiento del cargo para fines personales, escándalo sexual, autoasignación de honorarios y manipulación de tribunales y jueces.

Según declaraciones del senador Herminio Jiménez, en aquel entonces presidente de la ANR, la renovación de la Corte estaba supeditada a la aprobación del ascenso del general José Key Kanazawa y un paquete de leyes económicas. También por medio de publicaciones periodísticas se ventiló el hecho de que en la Cámara de Diputados hubo existencia de *vototráfico*, es decir, ofertas de dinero para evitar que prospere la destitución de los ministros. En este sentido, el diputado colorado Julio Colmán denunció que recibió la suma de cinco mil dólares para abstenerse de votar en contra Fernández Gadea y Paredes, acusando del hecho al líder de la bancada oviedista, Gustavo Mussi<sup>27</sup>. A pesar de las presiones, unos 70 votos sobre los 53 necesarios fueron obtenidos en la Cámara Baja para realizar la acusación para el juicio político ante el Senado.

Finalmente, en la Cámara de Senadores, al momento de las votaciones, el único que se ausentó fue Domingo Laíno. Para la destitución de Fernández Gadea, hubo 44 votos en contra, y contra Ríos Ávalos, 43 votos, al abstenerse el senador colorado Bader Rachid Lichi.

La otra parte del acuerdo tenía que ver con la nominación de los nuevos integrantes de la CSJ. De acuerdo a éste, de las seis vacantes, tres debían corresponder a la ANR, dos al PLRA y uno a Patria Querida; cada partido tuvo la libertad de seleccionar a sus representantes.

#### **4.6. Ejemplo 5: El Pacto Azulgrana para la Defensoría del Pueblo en 2004<sup>28</sup>**

La elección de Defensor del Pueblo siempre estuvo marcada por la necesidad de realizar un acuerdo que constituyera un intento de "trueque" entre los partidos políticos. Primeramente, en el año 2001, para destrabar la conformación de dicha institución que fue creada por la Constitución Nacional de 1992, fue modificada la ley que la reglamenta (Ley N° 63/95) con el objeto de introducir la figura de Defensor Adjunto.

---

<sup>27</sup> Véase Última Hora, *Corte está atada a ascenso militar*, 5 de noviembre de 2003, *Hay denuncias y contradenuncias por compra de votos en Diputados*.

<sup>28</sup> Véase Valiente, Hugo. *Defensoría del Pueblo: polémica elección*. En: Informativo mujer, no. 169. CDE, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay: Paraguay. 2004. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/cde/mujer/mujer169.pdf>

En dicha oportunidad, el acuerdo se dio entre el Partido Colorado y el Partido Encuentro Nacional. Este mandato fenecía con la legislatura del 2003, sin embargo fue extendida, formando parte de un paquete de negociaciones del gobierno de Duarte Frutos, como lo fue la renovación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

El proceso de renovación empezó a finales del año 2003. Se candidataron un total de 65 personas a la Defensoría del Pueblo titular y adjunta, entre los cuales se presentaba nuevamente Páez Monges buscando la reelección.

En esta oportunidad, al proceso de designación se le bautizó como dupla “azulgrana”, puesto que el acuerdo se verificaría entre el Partido Colorado y el Liberal Radical Auténtico, siendo éste uno de los primeros hechos que rompería con la unidad de acción que se verificaba en el Bloque Opositor conformado entre los partidos de oposición frente al gobierno de Nicanor Duarte Frutos<sup>29</sup>. Pero según Páez Monges, la “politización de las candidaturas” fue producida por País Solidario y Patria Querida al apoyar a una de las aspirantes al cargo y que poseería afiliación del PQ<sup>30</sup>. Ahora bien, también según declaraciones de Páez Monges, el secretario general del PLRA fue quien se acercó a él para iniciar el acuerdo que aseguraría la reelección del primero<sup>31</sup>.

Así, a mediados de mayo, la cámara de Senadores conformó las ternas, designando a Manuel Páez Monges, Ema Rolón y Soledad Villagra como candidatos a Defensor del Pueblo titular y a Edgar Villalba, Elena Pane y Juan Bautista Rivarola Cáceres como candidatos para el cargo adjunto. Villagra fue propuesta por Carlos Filizzola (PPS) y Rivarola Cáceres, por Morínigo (PPS). Ambos parlamentarios, junto a Eusebio Ramón Ayala (PLRA) y Emilio Camacho (EN), no votaron por Páez Monges, por lo que finalmente, todos los candidatos obtuvieron un total de 29 votos, a excepción de Páez Monges, quien obtuvo 25 votos de apoyo. Los siete legisladores de Patria Querida se abstuvieron<sup>32</sup>.

En el intento de frenar el pacto, organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de Patria Querida y País Solidario intentaron impulsar un juicio político al Defensor del Pueblo, lo cual no prosperó.

La intervención de Páez Monges, siendo Defensor del Pueblo, para ocuparse de las denuncias del ex general Lino Oviedo, quien regresó de su exilio en Brasil para someterse a una condena penitenciaria y a los procesos penales por los que era buscado por la justicia, le garantizó además el apoyo de la bancada del Partido UNACE.

Finalmente, la designación fue producto de un acuerdo mayoritario entre las bancadas del Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y UNACE para aprobar la reelección de Páez Monges y designar como adjunto a Edgar Villalba, secretario general del PLRA.

Este pacto que aglutinó a dichas tres fuerzas políticas posibilitaron la mayoría calificada de votos en la cámara de Diputados, para la designación. Sin embargo, diversas estrategias de

<sup>29</sup> Véase ÚH, 17 de mayo de 2004, *Pedirán explicaciones al PLRA sobre la Defensoría del Pueblo*

<sup>30</sup> Véase ÚH, 18 de mayo de 2004, *Avanza Defensoría partidizada*

<sup>31</sup> Véase ÚH, 19 de mayo de 2004, *Azules golpearon puerta para acuerdo*

<sup>32</sup> Véase ÚH, 21 de mayo de 2004, *Terna para Defensoría ya caldea ánimos en Cámara de Diputados*

presión ciudadana lograron quebrar la aparente unidad de la bancada del PLRA en diputados, y se perdió la mayoría. Todo el proceso quedó parado a finales de junio, pero logró conformarse la mayoría necesaria en octubre de 2004, cuando finalmente se dio la designación de Páez Monges y Villalba<sup>33</sup>.

#### **4.7 Ejemplo 6: La Elección de Filizzola como Presidente del Senado en el 2005**

En el 2005 se dieron una serie de negociaciones en torno a la presidencia de la Cámara de Senadores. La puja se daba entre el candidato de la alianza de los colorados y la *multibancada*, Carlos Filizzola; y Enrique González Quintana, candidato de los demás partidos de la oposición (PLRA, PPQ y UNACE). La mayoría de la oposición necesitaba contar con los votos de Adriana Franco (ANR y ex UNACE) y Alejandro Velázquez Ugarte (UNACE), para así conseguir al menos un empate con Carlos Filizzola.

Según las publicaciones periodísticas, las ofertas realizadas por los miembros de PQ a los citados senadores eran un lugar en la mesa directiva y una presidencia de comisión, además de otra recompensa *extra*. Por otro lado, los representantes de PQ habían prometido apoyar a Velázquez Ugarte en el cobro de sus haberes caídos (Gs. 600 millones).<sup>34</sup> Éste confirmó luego que recibió el pago de Gs. 425.320.025 cuando Miguel Carrizosa era aún presidente del Senado.<sup>35</sup>

El 23 de junio de 2005 se llevaron a cabo las elecciones, y cumpliéndose el pacto entre la bancada colorada y la *multibancada*, resultó ganador Carlos Filizzola mediante el voto de los 17 senadores colorados y los seis senadores de la *multibancada*: Modesto Guggiari, Cándido Vera Bejarano y Domingo Laíno (PLRA); Calos Filizzola y Nicolás Morínigo (PPS); Emilio Camacho (PEN) y Alejandro Velázquez Ugarte (UNACE).

Como Vicepresidente primero fue electo Alejandro Velázquez Ugarte (UNACE); y como Vicepresidente segundo, Modesto Luis Guggiari (PLRA).

El mencionado pacto, además de contemplar las elecciones de la mesa directiva en el Senado, incluía la confirmación de Wildo Rienzi en la Corte Suprema de Justicia y una serie de acuerdos para los candidatos a la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General de la República.

Como estaba contemplado en el pacto, no fue reelecto como Fiscal General Óscar Latorre, pasando a ocupar su cargo Rubén Candia Amarilla. El nuevo Contralor debería ser alguien propuesto por la disidencia liberal, y cumpliéndose también este punto, fue elegido para desempeñar el cargo Octavio Augusto Airaldi.

Otro punto acordado fue la expropiación de tierras de Victoria S.A. en Puerto Casado. Además de los cargos mencionados para la mesa directiva del senado, Adriana Franco de Fernández – quien también votó por Filizzola – quedó con la presidencia de la comisión de Relaciones Exteriores. Pero a más de esto, meses después, su hijo fue ascendido de manera

<sup>33</sup> Véase ABC Color, 29 de octubre de 2004 *Páez Monges y Villalba aseguran la Defensoría*

<sup>34</sup> Véase ABC, 8 de mayo de 2005 *Pensando en la Presidencia de la Cámara de Senadores*

<sup>35</sup> Véase ABC, 19 de octubre de 2005 *Afirma que pago de “salarios caídos” no fue un canje*

sin precedentes de un cargo básico de la embajada paraguaya en Ecuador a otro superior, publicándose en los medios que esto se debía nada más a una “retribución política”.<sup>36</sup>

El senador liberal Cándido Vera Bejarano no consiguió acceder a ningún cargo directivo, reservándose para ejercer la presidencia del siguiente período (2006-2007)<sup>37</sup>, aunque finalmente el acuerdo no se cumplió y Vera Bejarano no fue electo para el mencionado período.

Domingo Laíno, por su parte, también recibió una *recompensa* por su voto, según información manejada por la prensa. En agosto del mismo año su hijo, Luis Domingo Laíno fue designado como embajador en Cuba “en el marco del acuerdo en el Senado entre la bancada colorada y la *multibancada*.”<sup>38</sup>

## **5. La construcción de la Gobernabilidad en Paraguay según la opinión de los actores políticos**

### **5.1 Una visión desde los protagonistas directos**

Cuanto pudimos evidenciar en las páginas anteriores, mediante el análisis de las noticias publicadas en la prensa escrita con respecto a cómo se construye gobernabilidad “al estilo paraguayo”, resulta ser, sin duda, una clara confirmación de cuanto indicamos con anterioridad desde el punto de vista teórico.

La construcción de la gobernabilidad, según cuanto nos señala la prensa escrita, se caracteriza en Paraguay por la búsqueda del cuoteo, por la repartija de cargos, favores y prebendas.

Esta realidad encuentra ulterior confirmación en las palabras de los actores políticos que hemos entrevistado para la realización de este estudio; que, con sus repuestas, nos han permitido corroborar una vez más cuanto estuvimos señalando a lo largo de este escrito: es decir, como la construcción de la gobernabilidad en Paraguay no depende esencialmente de la búsqueda de acuerdos políticos de concertación, ni de actividades de negociación y mediación entre actores políticos y sociales, sino más sencillamente de “arreglos” personales que permiten a los actores políticos clave conseguir ventajas específicas y directas, ya sean éstas personales o grupales, políticas o económicas.

En efecto, como fuera señalado en la introducción a este trabajo, además del análisis de las publicaciones de la prensa escrita, nuestra investigación se ha dirigido también hacia la realización de una serie de entrevistas abiertas a ex autoridades de los tres poderes del estado que han sido particularmente activos durante la transición democrática, y que justamente por

---

<sup>36</sup> Véase ABC, 19 de noviembre de 2005 *Meteorico ascenso del hijo de Adriana Franco*

<sup>37</sup> Véase ABC, 1 de agosto de 2005 *Pacto entre colorados y multibancada es a largo plazo*

<sup>38</sup> Véase además ABC, 11 de junio de 2005 *Adriana presidirá RR.EE.*; 23 de junio de 2005 *Filizzola presidirá el Congreso de la Nación; Producto de un pacto con oficialistas y opositores disidentes; Ñembeweb*; 24 de junio de 2005 *Se cumplió a rajatabla el pacto entre los colorados y la multibancada sobre cargos*; 25 de junio de 2005 *Revelan que PPQ operó con todo para reelección de Carrizosa; Confían en que se respete acuerdo*; 3 de julio de 2005 *Oficialismo pensaba en reeditar un “pacto azulgrana”*; 1 de agosto de 2008 *Senadores colorados se reunirán con Duarte Frutos*

su relevancia política, han sido protagonistas en muchas ocasiones de los principales eventos que han supuesto construcción de la gobernabilidad en el país.

De hecho, durante este trabajo, han sido entrevistadas 14 personas, 12 de las cuales han ejercido en el pasado importantes cargos públicos en los tres poderes del estado, estando actualmente alejados de los mismos en buena medida debido a límites de edad.

Así que han sido entrevistados para este estudio 6 ex-parlamentarios, de los cuales 2 han sido en algún momento presidente del Congreso; 4 ex autoridades del poder judicial (entendiendo con esto personas que estuvieron nombradas como ministros de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Superior de Justicia Electoral o como miembros del Consejo de la Magistratura) y 2 ex ministros. Además, se ha entrevistado a un periodista y un dirigente sindical, bastante insertos en el debate político nacional, de manera a utilizar sus palabras como elemento de verificación de las respuestas proporcionadas por los actores políticos entrevistados.

## **5.2 La centralidad de la prebenda en la construcción de la gobernabilidad**

Cuando en el capítulo 3 de este informe intentábamos describir como se construye la gobernabilidad en el Paraguay, señalábamos que los acuerdos entre actores políticos y sociales no se conformaban en base a prácticas de concertación y diálogo social, sino más bien en base a la entrega de cargos y prebendas; de manera que la gobernabilidad se reducía a una suerte de compra-venta de favores y el acuerdo conseguido no se basaba en la concreción de un interés común, sino más bien en la conformación de un pacto de complicidad entre elites institucionales.

Esta hipótesis de trabajo ha sido sustancialmente confirmada por parte de nuestros entrevistados, que concuerdan perfectamente sobre el hecho que la “gobernabilidad” al estilo paraguayo no es otra cosa que un acuerdo a favor del interés “privado” de los actores y no a favor del interés colectivo de la población. El hecho de que ex - autoridades de los tres poderes del estado tengan la misma opinión sustenta aún más nuestra hipótesis.

Se cree gobernabilidad (*pero*) es simplemente un acuerdo, una componenda, un consenso para burlar o derogar la Constitución Nacional, (...) se cree que la política es superior a las normas y que los políticos no están sujetos a las normas.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

No creo que pueda constituir una señal de gobernabilidad un acuerdo entre bambalinas cuando los intereses personales, sectoriales o partidarios vayan a soterrar los intereses generales del país

**Ex parlamentario**

Hasta ahora la gobernabilidad se construye en base a acuerdos y varían en función a las circunstancias dependiendo de lo que se persigue, si se puede conseguir una mayoría en el Parlamento en base a compartir poderes fácticos en base a concesiones recíprocas, (...). Hasta ahora hay un trueque. Todos quieren tener el poder.

**Ex ministro**

Según la opinión generalizada de los entrevistados, cuando hablamos de acuerdo político dentro del sistema político-institucional paraguayo en realidad a lo que nos estamos refiriendo es a una “componenda”, a un “negociado”, en donde entre los dos actores protagonistas,

generalmente autoridades y representantes políticos o de organizaciones sociales, una parte busca esencialmente conseguir un resultado favorable a sus intereses directos (políticos, económicos o de gobierno) y la otra parte una ganancia personal.

La ganancia en algunos casos hasta puede ser de índole partidaria, pero en este último caso, entendiendo el concepto de partido no como agregación político-social con intereses comunes, sino más bien como un grupo elitista de “socios” que están coyunturalmente actuando en el partido de pertenencia y dentro del cual rigen intereses comunes que no están basados en un sistema de valores e ideales políticos, sino más bien sobre un sistema de relaciones personales y comerciales que apuntan al enriquecimiento y a la conquista del poder.

Cada uno utiliza esa circunstancia de supuestos acuerdos para ubicar personas que luego respondan a sus intereses. (...) Se negocia en cada circunstancia. Algunos casos fueron más desembozados, otros fueron más discretos.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Se cede mucho para lograr posiciones, dinero o llenar los cupos de operadores políticos o agentes que te puedan mantener en el cargo.

**Ex parlamentario**

Para tomarse decisiones siempre se requirió del “acuerdo”, que no es otra cosa que “subvencionar” inclinaciones a favor de una decisión.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Esa fue la herencia que recibimos, la componenda.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Así que según la opinión mayoritaria de los entrevistados la “componenda” se vuelve el sistema principal de acuerdo político en el país, porque a nadie interesa realmente impulsar unas o otras políticas que considere más o menos favorables a sus valores e ideales, sino más bien solamente le interesa conseguir alguna ventaja personal para él y para sus socios.

La prebenda entonces se vuelve el instrumento que “mueve las montañas” y el afán de obtener una ganancia personal, una ventaja política o económica, se transforma en el elemento “príncipe” de la conformación de los acuerdos en el país, de la construcción de la gobernabilidad al estilo paraguayo.

Hay que eliminar las ansias políticas de hacer a través de cualquier maniobra, un golpe financiero (...) Se le quiere llevar ahí por amiguismo o prebendarismo.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Porque esa es la cultura paraguaya, el paraguay está acostumbrado a que se le dé.

**Ex ministro**

Nuestros políticos actuales se han olvidado de la ética, (...) sus intereses personales chocan con los intereses de su electorado. (...) Cada uno plantea buscar agua para su molino, conseguir sus metas particulares, en algunos casos grupales y en otros personales (...) ¿cómo se da? a través de un intercambio de favores, una repartición de espacios de poder...

**Ex autoridad del Poder Judicial**



### 5.3 La práctica del “cuoteo” a la base de todo acuerdo

La autoridad, el hombre político, pero también (como veremos más adelante) el dirigente social, según lo señalado por nuestros entrevistados, pierde su rol público, no se vuelve actor colectivo que negocia acuerdos para el interés común, o por lo menos para el interés de una clase social, o de un conjunto social y económico con intereses comunes; sino que, fortalecido por poder que le da el haber logrado (o electoralmente o por nombramiento) un cargo público, lo utiliza exclusivamente para el interés privado propio o de un grupo restringido de “socios” y “amigos” con los cuales está ligado por relaciones comunes comerciales, económicas o hasta “mafiosas” e inconfesables.

Esta situación determina una manera diferente de ver el “acuerdo”, que ya no se asume como un instrumento para reducir el conflicto social, para lograr la gobernabilidad a través de entendimientos comunes y colectivos, donde grandes actores político-sociales representantes de colectividades logran ponerse de acuerdo para el bien común o por lo menos para defender o impulsar los derechos e intereses de los grupos que representan. No, considerando, como ya señalábamos anteriormente, que los actores políticos institucionales en su gran mayoría no representan a ningún grupo colectivo sino más bien a una clientela que ellos mismos han conformado como instrumento para conseguir el cargo público político o institucional que finalmente están ejerciendo, solamente hacia esta clientela se sienten comprometidos, y por ende la búsqueda de acuerdos acaba de tener sentido solamente cuando se transforma en algo que de alguna forma beneficia a dicha clientela.

En este sentido, el concepto de “cuoteo” se vuelve así el instrumento central de cualquier tipo de concertación o acuerdo. No es la necesidad de lograr acuerdos para solucionar problemáticas políticas o económicas de índole colectiva lo que busca el actor político o social, sino más bien es la componenda de manera a solucionar necesidades específicas y personales para sí y sus “amigos”, y de manera clara es principalmente a través del “cuoteo” que se pueden encontrar las mejores soluciones acordes a esta necesidad.

Si la búsqueda es la repartija de cargos que dan poder económico y político, influencia en las instituciones, posibilidad de realizar ganancias para sí y los amigos dentro del esquema público, sencillamente transformando la institución misma en algo de uso propio y no de uso colectivo; el cuoteo, es decir la división de los espacios públicos entre diferentes actores políticos y sociales, tiene la indudable ventaja de garantizar este esquema, y de hacerlo además sustentable porque por la ventaja recíproca que éste comporta, todos los sectores políticos acaban por aceptarlo y mantenerlo.

Nuestros entrevistados comulgan totalmente con esta visión del cuoteo como instrumento central de la construcción de la gobernabilidad en el Paraguay, porque al fin y al cabo garantizando que todos los sectores puedan gozar de una parte del poder, finalmente determina el fin del conflicto político y ayuda a lograr la paz social.

Se repartían espacios de poder con la oposición para llegar a los acuerdos que le convenía.  
**sindicalista**

Durante el gobierno colorado de Nicanor Duarte Frutos muchísimas personas de la oposición ocupaban cargos en las embajadas o de mucha relevancia,

**Ex parlamentario**

El presidente llegaba a un acuerdo con los partidos políticos. Yo meto tres, vos metés dos. Vos me das esto, yo te doy esto. Yo te doy la Contraloría, vos me das el Defensor del Pueblo.

**Ex parlamentario**

Fue destituido Cubas, asume la Presidencia de la República González Machi como presidente del Senado y del Congreso que era, entonces se debía designar al presidente del Senado y del Congreso. (...) la estrategia del Directorio Político (*del PLRA*) era (...) designarlo al vicepresidente segundo, Galaverna. (...) y recibieron el Ministerio de Relaciones Exteriores en manos de Tito Saguier, el Viceministerio de Relaciones Exteriores de Mateo Balmelli, (...) En el Ministerio de Agricultura va Wagner.

**Ex parlamentario**

El acuerdo implica cargos, en embajadas, en otros lugares (...) Algunos partidos políticos reciben antes sus subsidios electorales o aportes anuales, a cambio de votos.

**Ex ministro**

Y el cuoteo se vuelve tan importante para lograr acuerdos estables que permiten la concreción de la gobernabilidad en el país que finalmente hasta se crean nuevos cargos para facilitarlos; nacen así el Contralor adjunto y el Defensor del Pueblo adjunto, que ni siquiera están previstos en la Constitución Nacional, pero tienen la indudable ventaja de simplificar el camino para encontrar acuerdos y componendas, en cuanto facilitan la gestión de la práctica del cuoteo.

Se crea un cargo que no existe en la Constitución (*el Defensor adjunto*). Se crea como una manera de decir acá está un colorado y acá está un liberal. (...) Son ficciones para decir que acá pongo a un colorado pero también a un encuentrista o un liberal.

**Ex parlamentario**

Para conseguir votos, se le pone (*en un cargo*) a un colorado y al lado a un liberal.

**Ex parlamentario**

(*El Defensor del Pueblo*) el adjunto es del Partido Liberal y el titular del Partido Colorado. (...) Son los arreglos que están dentro de la normalidad y la legalidad.

**Ex parlamentario**

Así que finalmente el cuoteo de ser un instrumento de construcción de la gobernabilidad se transforma en la esencia misma de la Gobernabilidad, en esto legitimado ante el hecho de que a partir de 1993 ningún partido por sí solo puede concretar una mayoría en las cámaras parlamentarias.<sup>39</sup>

El resultado de esta situación es que sin dar cuotas de poder a cada actor político o social, difícilmente se puede lograr gobernabilidad y el acuerdo finalmente pierde cualquier tipo de contenido “político” para reducirse esencialmente en una repartija de cargos o de favores para conseguir mayorías parlamentarias coyunturales necesarias para impulsar propuestas o

---

<sup>39</sup> En 1998 aunque la ANR logra la mayoría de los escaños en ambas cámaras del parlamento, las diferencias entre argañistas y oviedistas de hecho determinó inmediatamente una división del partido en dos bancadas parlamentarias constantemente en pugna entre sí.

normativas coincidentes con los procesos que está llevando adelante en diferentes momentos el gobierno.

#### **5.4 El pacto de Gobernabilidad**

Pero, lo que tenemos que preguntarnos es ¿cuál fue el momento en que se origina esta situación? ¿cuándo el acuerdo político se ha transformado solamente en un cuoteo de cargos sin ninguna efectiva conexión con la voluntad de llevar adelante ciertas propuestas o ciertos proyectos políticos, económicos o estructurales?

No es fácil individualizar precisamente los orígenes de esta forma de entender el acuerdo, que seguramente ahondan en la misma cultura política paraguaya; pero si nos enfocamos específicamente en el primer periodo de la transición democrática hay un evento que sí podría ser identificado como el disparador de la situación de “repartija” de cargos para concretar gobernabilidad democrática, que actualmente vive el país, y ese evento es sin duda el Pacto de Gobernabilidad firmado entre el entonces Presidente de la República Juan Carlos Wasmosy y los representantes de los partidos de la oposición (en ese entonces PEN y PLRA) que en el periodo legislativo que va desde 1993 hasta 1998 controlaban conjuntamente la mayoría de las bancas en ambas cámaras del parlamento.

El Pacto de Gobernabilidad en los años sucesivos a su implementación, ha sido identificado por la prensa y muchos analistas políticos como la causa de todos los males de la democracia paraguaya, el evento fundamental que impulsó la práctica política del cuoteo y determinó la degeneración del debate político nacional, reducido a una simple repartija de espacios de poder en detrimento de cualquier búsqueda de entendimiento político sobre las grandes reformas políticas, económicas y sociales que necesitaría el país.

Esta visión tan negativa del Pacto de Gobernabilidad no es reconocida por la mayoría de los actores políticos entrevistados para este trabajo, que en su mayoría fueron protagonistas de aquel momento. Estos, aunque como veremos sucesivamente, reconocen las fallas y degeneraciones que el Pacto produjo al sistema político posteriormente, consideran igualmente al Pacto como algo que resultó esencialmente necesario en ese entonces, para la construcción de gobernabilidad democrática en el sistema político e institucional paraguayo que había salido de la Convención Constituyente de 1992.

Soy partidario del Pacto de Gobernabilidad (...) porque en una democracia frágil como la paraguaya hay que darle fortaleza a las instituciones. (...) En una democracia frágil es necesario lograr acuerdos para la gobernabilidad como mal o bien lo hizo Wasmosy con la oposición, con el Pacto de Gobernabilidad, (...) Fue un acuerdo que permitió inaugurar estos cargos importantes que trajo la Constitución de 1992.

**Ex parlamentario**

La gobernabilidad en países donde las instituciones son sólidas y funcionantes, también se hace el reparto de funciones de acuerdo a los intereses pero resguardando el interés fundamental del país e intervienen también las distintas fuerzas políticas.

**Ex parlamentario**

Ese Pacto de Gobernabilidad incluyó a los partidos políticos con representación parlamentaria a los simples efectos de integrar espacios, es decir, distribución o cuoteo.

Generalmente no es un desprecio, pero lo malo de nuestro país cuando hay distribución de cuoteo no se lleva a los mejores hombres de cada partido, es decir, a aquellos que van a servir a los sectores dominantes.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Se hizo a través del cuoteo político pero fue la única solución para el problema que se planteaba y que no iba a ser insoluble en el sentido de que no se iba a destrabar. Esto fue un ensayo, pero a mí juicio sirvió para solventar una situación que hubiera sido absolutamente imposible de alcanzar. Ahí no hubo prebenda, regalías, nada, sólo el interés de que se asuma una Corte Suprema de acuerdo a lo que establecía la Constitución con las personas más expectables de acuerdo con el criterio de cada partido.

**Ex parlamentario**

Necesario para fortalecer las instituciones democráticas recién salidas de la larga noche de la dictadura stronista, esta es la respuesta más común entre los entrevistados; aunque los mismos reconocen que el cuoteo finalmente instauró la práctica política de poner al poder judicial bajo el control del sistema de partidos.

Así que lo que empezó como un método para concretar gobernabilidad democrática impulsando la aplicación de las disposiciones establecidas en la nueva Constitución republicana de 1992, terminó siendo un instrumento con el cual los partidos políticos, y principalmente los grupos de poder que en ese entonces los controlaban, pudieran también controlar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, lo que significaba incidir directamente en la aplicación de la justicia y en la emisión de las sentencias judiciales en el país.

*(Con el pacto de Gobernabilidad)* se llegó a la conclusión de arreglo, cuatro colorados, cuatro opositores y uno que fuera independiente aunque pudiera pertenecer a un partido pero tuviera la idoneidad y un bagaje de experiencia y buen manejo. (...) Pusimos la condición de que ninguno de los cuatro de cada uno de los partidos fuera activo en los partidos, que tengan su afiliación pero sin participación activa en la política partidaria (...) Nosotros no podíamos hacer ninguna clase de cuestionamiento sólo que no tuviera militancia activa o una actuación deleznable.

**Ex parlamentario**

Se cedió mucho, era una Corte muy colorada y muy frágil a la influencia político-partidaria. No se veía como una Corte que administrase justicia.

**Ex parlamentario**

El Pacto de Gobernabilidad (...) fue un mal pacto porque tuvo consecuencias desastrosas.

**periodista**

Pero, ¿todo es culpa del Pacto de Gobernabilidad? O lo que el Pacto determinó no es más que una directa consecuencia de los contenidos mismos de la actual Constitución que, en un afán anti autoritario, cómplice del recuerdo de la gestión stronista de las instituciones, impulsó un efectivo desequilibrio entre los poderes, concentrando mucha más fuerza en el poder legislativo en menoscabo de los poderes ejecutivo y judicial.

Esto es lo que creen algunos de nuestros entrevistados, que justamente debido a esta visión asumen que el sistema de cuoteo es una necesidad fundamental para lograr acuerdos dentro del sistema político paraguayo, en cuanto es la misma Constitución la que impulsa esta

práctica, y por consiguiente hasta que la misma no sea reformada el cuoteo seguirá siendo el único instrumento posible para lograr la gobernabilidad en el país.

Para nominar a estos cargos tenés que ir al Consejo de la Magistratura, que es una organización político-partidaria, al Senado que es político-partidaria, al Ejecutivo, político. Cuando Tito Saguier dice que la futura la Corte tiene que tener tres liberales, tres colorados, dos de UNACE, y de otro sector, la gente se rasga las vestiduras, pero de qué otra forma.

**Ex parlamentario**

Se saca a Oscar Bajac, el otro que venga será de la misma manera. Por su fidelidad partidaria. Los colorados igual. Hay intereses. Cuando se dice que es un cuoteo, esto no es lo que el país necesita. Yo respondo que se reforme la Constitución. La gente es hipócrita. Mientras no se reforme la Constitución eso se va a seguir haciendo, colorados, liberales, UNACE, PEN se va a rasgar las vestiduras, pero siempre va a llevar alguien fiel al partido que a la institución.

**Ex parlamentario**

Como señalan en diferentes ocasiones nuestros entrevistados, la búsqueda de control del poder judicial desde el Pacto de Gobernabilidad en adelante se transforma en la práctica política más común y el objetivo principal de muchos de los acuerdos políticos en el ámbito parlamentario, que se concretan entre los diferentes actores políticos partidarios.

## **5.5 La renovación de la Corte Suprema de 2003 y el control político de la justicia**

En este sentido, el acuerdo que se concretó entre todos los partidos del arco parlamentario en el 2003 para la renovación de la Corte Suprema de Justicia es considerado, por la mayoría de los entrevistados, como el ejemplo principal de esta práctica y de cómo a partir de un entendimiento como el Pacto de Gobernabilidad -que originariamente buscaba esencialmente construir gobernabilidad en el país impulsando la estabilización de las nuevas instituciones establecidas por la Constitución de 1992-, la búsqueda de acuerdos ha ido paulatinamente degenerándose, hasta convertirse solamente una práctica para controlar políticamente la justicia y fundamentalmente para la obtener la garantía de una total impunidad para el sector político del país.

Nicanor Duarte Frutos quería una corte propia (...) empezó a distribuir cargos entre los miembros de la cámara de diputados y senadores y contratos de Itaipú con otros partidos y alguno que otro contrato en Yacyretá para los integrantes de partidos más pequeños, y de esa manera él pudo construir una componenda, en otras palabras, alineó a la gente a costas del dinero del estado, se distribuyeron 182 cargos y aproximadamente 14 contratos para la integración de esa cantidad de votos (*para el juicio a los miembros de la Corte*)

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Nicanor hizo un acuerdo. Los partidos opositores aceptaron el acuerdo (...) Yo creo que Nicanor quiso hacer una Corte Suprema que le responda a él más que nada. Me parece menos genuina que la que inició Wasmosy en su momento. Pero de todas maneras aceptó la oposición.

**Ex parlamentario**

Nicanor dijo "vamos a pulverizar" la Corte y todos los partidos de oposición estuvieron de acuerdo para tratar de quitar alguna cuota o alguna ventaja que después no les resultó.

**Ex parlamentario**

Si yo quiero poner gente adicta a mi línea de pensamiento político, obviamente yo estoy teniendo interés en utilizar a esa persona para mis intereses políticos (...) Todos los pactos de gobernabilidad que se hicieron hasta ahora fueron sobre la base del intercambio.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Pero el acuerdo para la renovación de la Corte Suprema de Justicia del 2003 impulsado por el entonces presidente de la República Nicanor Duarte Frutos, y aprobado y sostenido (es importante recordarlo) por todos los partidos presentes en ese entonces en el parlamento, es decir: ANR, PLRA, PPQ, UNACE, PPS y PEN; resultó ser solamente la punta más pública de un iceberg que estuvo conformándose bajo el agua durante toda la década sucesiva a la firma del pacto de Gobernabilidad y que ya se había transformado en una practica común para todo el cuerpo legislativo.

En efecto la búsqueda del control del poder judicial por parte del sector político era ya práctica común: no se trataba solamente de poner como ministros de la Corte a personal político partidario que respondiera a los intereses directos de las elites que dominaban los diferentes partidos; se trataba también de impulsar ese control en todos los ámbitos relacionados con el Poder Judicial: el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento, la Justicia Electoral, etc.

En este sentido, el ámbito parlamentario, donde se nombran buena parte de los representantes en estas instituciones, se transforma así en el lugar central de toda negociación y de todo acuerdo, donde el objetivo final no es el diseño de políticas para el desarrollo político y social del país, sino más bien la búsqueda simple y llana de espacios de poder que garanticen buenos negociados y claramente total impunidad judicial.

El Senado que es simplemente una cámara legislativa pretende convertirse en el dueño del Poder Judicial, se auto atribuye facultades que no tiene y además están expresas en la Constitución y se arrogan la facultad de confirmar o desconfirmar a las cabezas del otro poder del estado rompiendo el principio de equilibrio de poderes del estado establecido en la Constitución Nacional. Esa anomalía creada, inventada por los senadores es a los solos efectos de poder tenerlos en sus manos a todos los ministros de la corte y en consecuencia a todos los magistrados superiores. (...) Tiene como consecuencia que las decisiones jurisdiccionales van en detrimento de la ciudadanía.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Lo primero que quiere hacer el político es dominar la justicia.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Intercambio de favores significa regalarles muchas cosas. Los magistrados cumplen las instrucciones de los parlamentarios. Éstos les ordenan. Y eso es lo que no quieren perder.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Cuando la justicia inexplicablemente no funciona generalmente está supeditada a satisfacer exigencias ilícitas de los que deben administrar justicia.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Cuando presento un caso en la Corte Suprema me preguntan cuánto hay. (...) lo hacen, porque están protegidos y luego lo reparten para distribuir algo para mí y otro para el partido político que me apoya.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

## 5.6 Negociado como base de la construcción de la gobernabilidad en el parlamento

Hemos señalado anteriormente cómo el poder legislativo, y por ende el parlamento que lo representa, ha sido exageradamente beneficiado por la nueva Constitución de 1992, con funciones que de hecho desequilibran el sistema de los tres poderes del estado, dándole a este una suerte de preeminencia sobre el poder judicial y el poder ejecutivo, permitiéndole incursionar en temas que deberían ser de exclusiva competencia de ellos, siendo que por el contrario en nada se les permite a estos dos poderes influir en las decisiones que toma el parlamento.

Así vemos cómo el parlamento resulta central en el nombramiento de los principales cargos del Poder Judicial (ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral) y cómo participa directamente en el nombramiento de cargos de control del mismo, como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Consejo Superior de la Magistratura. También vemos como asume en sí muchas funciones que en otros países son exclusivas del ejecutivo como: el nombramiento de los altos grados del ejército y de la policía, el nombramiento de embajadores y miembros del Banco Central, sin contar además que del parlamento también depende autorizar ampliaciones y reprogramaciones presupuestarias, así como aceptar o rechazar donaciones o préstamos internacionales concretados por el poder ejecutivo.

Estos ejemplos citados nos dan una clara imagen de cómo el poder legislativo ha sido puesto por la nueva Constitución como el elemento central del diseño institucional, y de cómo, por consiguiente, del parlamento esencialmente depende el logro de la gobernabilidad en el país, dado que sin el consenso de este cuerpo institucional ni el poder judicial ni tampoco el poder ejecutivo muchas veces están en condiciones de llevar adelante ni siquiera sus funciones constitucionales.

Así que el diseño constitucional mismo ha dado preeminencia al parlamento en la toma de decisiones que mayormente adhieren a la concreción de la gobernabilidad democrática, pero como hemos visto anteriormente esto no ha demostrado ser un punto muy positivo considerando la tipología de las decisiones que se han tomado desde el Pacto de Gobernabilidad en adelante.

En este sentido, nuestros entrevistados tienen una visión muy clara de lo que ha significado el hecho que el parlamento se haya vuelto tan central en las tomas de decisiones que se refieren a la concreción de la gobernabilidad: el negociado y la componenda se han transformado en los elementos centrales de todas las principales decisiones asumidas en ambas cámaras parlamentarias.

Un programa estatal de 5, 10, 15 años implica un préstamo internacional lo que implica la aprobación del senado y ahí comienza el problema.

### **Ex autoridad del Poder Judicial**

Con el objetivo de conseguir una parte alícuota de poder los actores políticos no hesitan en negociar más allá de las conveniencias del estado de derecho sobre sus conveniencias particulares, son las negociaciones que se dan dentro del viejo esquema romano de "te doy una parte para que tú me des otra".

### **Ex autoridad del Poder Judicial**

En nuestro país las instituciones son débiles y congeladas (...). No hay un intercambio de opiniones sobre desarrollo del país, sino cuánto me va a tocar a mí, a mis seguidores, a mi partido.

**Ex parlamentario**

Así que el cuoteo ya queda como un problema chico en lo que concierne la temática de la construcción de la gobernabilidad democrática en el país.

Al fin y al cabo el cuoteo, como ya nos señalaban nuestros entrevistados, en sí mismo puede no ser un problema si las personas seleccionadas por cada partido demostraran preparación para asumir el cargo y compromiso institucional con el mismo. En este sentido, el problema de los pésimos resultados del cuoteo político en la Corte Suprema y en otras instancias públicas deberían imputarse más a la actitud prebendaria e inescrupulosa de los hombres seleccionados por los partidos que a la práctica del cuoteo en sí misma.

No, el problema principal no parece ser el cuoteo sino más bien el afán (como ya nos señalaba anteriormente una ex autoridad del poder judicial) “de hacer a través de cualquier maniobra, un golpe financiero”. En el parlamento el negociado y la componenda ya no se limitan solamente a la construcción de grandes acuerdos de gobernabilidad para nombrar altos cargos institucionales, sino que, gracias a la ausencia de mayorías parlamentarias estables en ambas cámaras, se difunden hacia todos los ámbitos y temáticas y se transforman en el único instrumento que garantiza la conformación de una mayoría parlamentaria para conseguir un resultado dado.

Que se trate de impulsar una ley, nombrar un embajador, aprobar un préstamo, conseguir un acuerdo constitucional; la componenda y el negociado, es decir el intercambio de voto por favores, cargos, dinero o cualquier otro tipo de ventaja directa o indirecta por un parlamentario, una bancada o un partido, se vuelva la regla base para la obtención de una mayoría parlamentaria, el instrumento único para lograr obtener los votos necesarios para que el proyecto de ley o el nombramiento efectivamente se concrete.

Así que finalmente la búsqueda de gobernabilidad en el parlamento se transforma en un “comercio” constante, en una compraventa sin fin de votos a cambio de cargos, prebendas, ventajas personales.

Nuestros entrevistados son bastante “tajantes” sobre el tema y nos confirman en base a sus experiencias personales que el parlamento debe entenderse como un verdadero supermercado, donde conseguir los votos necesarios a cambio de prebendas o favores es la normalidad, no por cierto la excepción.

Son favores por votos. Dame tal cosa y dame tu voto (...) Nombrale a mi hijo y yo te doy mi voto. ¿Dónde querés que se vaya tu hijo? A Londres. Bueno, a Londres.(...) Hay personas que tienen dignidad. Dentro de todos los partidos. Pero hay otros que se venden por cualquier cosa. Regalan sus votos por favores.

**Ex parlamentario**



Se dan cargos en el gobierno, corre dinero para corromper, u obtener votos en el parlamento para otras cuestiones...

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Otro caso de corrupción que se dio fue el pedido de juicio político de González Macchi. (...) opositores ausentes, y otros que hablaron a favor de González Macchi y después algunos resultaron con cargos internacionales importantes. (...) Son canonjías que se da en contraprestación a los servicios prestados.

**Ex parlamentario**

Con el tema de Wasmosy, (...) no se dio el desafuero exclusivamente por la falta de un voto para que se diera. La moción se pone a votación y poco antes de que el presidente diga que se termina la lista de oradores inscriptos, el senador Armando Espínola tiene necesidad de ir al baño; se va al baño, cuando vuelve dice: *qué pasó, qué pasó*. (...) Por Armando Espínola, fue posible que Wasmosy tuviera sobreseimiento libre en sede legislativa

**Ex parlamentario**

Hablando de las Cámaras, algunos encuentran la forma de eludir la responsabilidad. O no asisten, o salen en el momento de votación a usar el teléfono, inclusive hay algunos que van al baño.

**Ex parlamentario**

En este momento está el caso de Lambaré. Entre los Diputados se ponen de acuerdo, hoy por ti, mañana por mí.

**Ex parlamentario**

## 5.7 “Negociar” gobernabilidad en todos los estratos de la sociedad

¿Qué puede esperarse de un país donde el negociado y la prebenda se trasforman en un instrumento de uso común? ¿Es posible pensar que esta práctica se quede exclusivamente en el ámbito parlamentario y no lo trascienda difundiéndose en otros espacios políticos de nuestra sociedad?

La pregunta es retórica y la respuesta nos la dan una vez más nuestros entrevistados, que nos señalan que el negociado y la componenda, la prebenda y la repartija de cargos, favores, dinero, no son solamente una práctica parlamentaria o del poder judicial, sino que es algo que ya tiene amplia difusión en todos los estratos de la sociedad.

También entre los actores sociales el mal hábito del negociado y de repartija de prebendas se ha difundido ampliamente y ha determinado en muchos casos la resolución de conflictos, demostrándonos una vez más como es sobretodo en la práctica del prebendarismo y de las clientelas que la gobernabilidad democrática encuentra en Paraguay su sustento principal y quizás su esquema teórico fundamental.

Cómo cree que el gobierno logre calmar una manifestación de sin techos, campesinos sin tierra (...) el acuerdo que se utiliza es a través de una asistencia económica que no es otra cosa que el prebendarismo. (...) Nosotros lamentablemente entregamos pescados y no ensañamos a pescar. (...) Es una solución momentánea y por otro lado se presta a la manipulación de los recursos.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Se sigue recurriendo a la prebendara para resolver los conflictos y las demandas.

**periodista**

Los sin techo. El gobierno anterior creó una clientela política a través de un problema social. (...) Posiblemente el gobierno (actual) también está queriendo descabezar a esos grupos y poner a sus líderes para controlar a esas masas y tener el electorado que antes tenían los colorados.

#### **periodista**

Nicanor a mí me dijo personalmente, en guaraní: che aityta pendeári diarios, revistas, semanarios, televisión, cable, ha la pende radio comunitarias kuera. Che nagueantamoai. Che la periodista kuera ajojuapa, che arekopa voi ha aity'pata pende ári (yo le voy a echar a toda la prensa, diarios, revistas, semanarios, televisión y esas radios comunitarias. No aguanto más. Voy a comprar a todos los periodistas, yo tengo a la prensa, y voy a echar sobre ellos).

#### **Ex autoridad del Poder Judicial**

### **5.8 ¿Cómo construir una verdadera gobernabilidad democrática en el país?**

A lo largo de las diferentes entrevistas realizadas nuestros entrevistados nos han descrito características de la construcción de la gobernabilidad en Paraguay que resultan ser sin duda bastante negativas y que no dejan muchos espacios a una visión más optimista del tema.

Los acuerdos políticos en Paraguay, según nuestros entrevistados, en ningún momento se construyen en base a entendimiento y concertaciones, sino más bien se logran mediante el cuoteo político de cargos o a través de una generalizada y masiva repartija de favores y prebendas.

La clase política paraguaya, según la voz de personas que en algún momento fueron actores importantes de ese mismo grupo ejerciendo cargos de nivel de autoridad pública, se presenta como fundamentalmente concentrada en la búsqueda de ventajas personales más que en la construcción de una sociedad más próspera y justa; y el diseño que aparece de las entrevistas realizadas nos hace entender que en el inmediato horizonte no aparece ninguna señal que nos indique que esta situación pueda cambiar hacia condiciones más positivas en un futuro inmediato.

Del resto, las mismas respuestas proporcionadas por nuestros entrevistados, frente a preguntas directas relacionadas con hipótesis de posibles cambios en las actitudes generales del sistema político paraguayo que pudieran ayudar a modificar sustancialmente la situación actual por ellos mismos descrita, no dejan espacios a duda al respecto; y las respuestas en este sentido han sido bastante tajantes y definitivas, reflejándonos una visión generalizada bastante pesimista sobre el tema.

La casi totalidad de los entrevistados, en efecto considera la posibilidad que la actitud de la clase política con respecto a la construcción de la gobernabilidad como elemento para conseguir entendimientos comunes y conseguir la paz social, para que logre modificarse esencialmente, apuntando a la concreción del bien común y no a la acumulación de fortunas personales, necesitará de un proceso cultural y educativo de muchos años, que permita modificar sustancialmente la manera de entender la política en el país.

Un proceso que sin duda será muy largo, tanto que, según los mismos entrevistados, podría hasta necesitar del transcurrir de varias generaciones.

Tiene que pasar mucha agua debajo del puente para que tengamos una institucionalidad más sólida.

**Ex parlamentario**

Tendría que haber una especie de revolución cultural. Tendría que cambiar la contra cultura del imperio de la corrupción, de la impunidad, de los grandes intereses. La clase empresarial también padece de la misma cosa.

**Ex parlamentario**

La Gobernabilidad se logra si el pueblo está cívicamente preparado, si la sociedad culturalmente está preparada para eso.

**Ex ministro**

Pero es fundamentalmente que la gobernabilidad se consigue con reglas sustentables y duraderas y eso se construye con un proceso de educación y que la gente participe

**Ex ministro**

No tenemos que cambiar las leyes. Lo que hay que cambiar es la gente.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

La corrupción es de larga tradición en nuestro país. No creo en las renovaciones espontáneas. La renovación, el cambio tiene que ser producto de un trabajo minucioso, sistemático, modesto. El nivel de descompaginamiento es tan grande en nuestro país por lo cual debemos empezar desde los niveles primarios del sistema educativo para enseñar solidaridad, sentido de pertenencia y construcción colectiva de la sociedad.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

Creo que mientras no se plantee la reconstrucción del esquema republicano democrático en nuestro país desde la re-educación cívica a nivel de toda la ciudadanía, estamos muy lejos. No tenemos chances de salir de este sistema.(...) Una gobernabilidad real tiene que partir de la base de la construcción de un sistema de educación en todos los niveles, educación para la libertad, para la ética política, la honestidad y la solidaridad, es decir, valores humanos, en todas las esquinas de la República.

**Ex autoridad del Poder Judicial**

No hay mucho más que señalar con respecto a cuanto nos indican nuestros entrevistados en esta última tanda de respuestas. La gobernabilidad paraguaya está esencialmente estructurada alrededor de una cultura política fuertemente radicada que se basa esencialmente sobre el cuoteo, la prebenda, la repartija de favores. Sin duda hay también hombres políticos que no responden a estas practicas y valores, pero tienen que ser definidos nada más que como “la excepción que confirma la norma”

No. El cuoteo, la prebenda son sin duda alguna la característica más común en las negociaciones políticas, el instrumento concreto y efectivo sobre el cual se construye la gobernabilidad en el país.

En este sentido, cuanto señalábamos en el capítulo tres de este informe, con respecto a cómo debíamos entender la construcción de la gobernabilidad democrática al estilo paraguayo, queda esencialmente confirmada en las palabras de nuestros entrevistados; que nos confirman que efectivamente solamente a través de la prebenda, del acuerdo económico, de la repartija de cargos, y no en el entendimiento político, en la mediación entre las propuestas o en la

concreción de visiones políticas comunes, se pueden conseguir acuerdos y, por ende gobernabilidad, en el Paraguay

## **6. Perspectivas para la construcción de la Gobernabilidad en el Gobierno Lugo**

### **6.1 ¿Nueva Gobernabilidad en el Paraguay del “cambio”?**

En los capítulos anteriores de este trabajo hemos buscado reconstruir, según el análisis de la bibliografía existente, de las publicaciones de la prensa escrita y mediante una serie de entrevistas con actores políticos clave, cómo estuvo construyéndose en estas dos últimas décadas la gobernabilidad en el Paraguay.

Los resultados que hemos podido determinar, debido al análisis realizado a partir de las tres fuentes descritas, nos presentan por cierto un escenario no muy alentador, si consideramos que dibujan un sistema político en el cual la construcción de acuerdos se hace esencialmente a golpes de cuoteo político y de ocupación de cargos públicos para unas cuantas autoridades y para sus “amigos”; y que el objetivo principal de la gobernabilidad no es el interés colectivo, el entendimiento para la construcción de la paz social en pos del desarrollo económico y social, sino más bien la búsqueda de ventajas personales por parte de las elites políticas, a través de la componenda, el negociado, la clientela, con el objetivo principal de obtener prebendas, favores, privilegios y cargos.

Frente al contexto descrito, lo que ahora resulta oportuno preguntarse es si esta situación se mantuvo inalterada después del cambio que supuso la elección a la Presidencia de la República del ex - obispo Fernando Lugo, luego de 61 años de ininterrumpido gobierno por parte del Partido Colorado; o si efectivamente el cambio señalado ha determinado modificaciones sustanciales con respecto a los métodos vigentes en el país para la construcción de la gobernabilidad democrática.

La respuesta a esta pregunta no resulta ser ni simple ni inmediata, y necesita para poderse dar que cumplamos un breve análisis sobre los efectivos cambios estructurales del sistema político y social paraguayos producidos por las elecciones del 20 de abril de 2008.

### **6.2 El sistema político paraguayo después del 20 abril de 2008**

Verificando los resultados de las elecciones legislativas realizadas el 20 abril de 2008, de manera contemporánea a las elecciones de la Presidencia de la República, el primer dato que inmediatamente resalta a la vista, hasta del menos experto observador, es como, frente a la ruptura significativa en el proceso político paraguayo que supuso la elección del ex - obispo Fernando Lugo a Presidente de la República, con una ventaja de más de 10 puntos porcentuales frente a la candidata del partido colorado, los resultados para la renovación del Parlamento bicameral demuestran una absoluta continuidad con el periodo legislativo anterior.

Mirando específicamente los resultados de las elecciones del Senado, que siendo votado sobre la base de una única circunscripción nacional es la cámara donde más se refleja la efectiva distribución proporcional del voto entre los diferentes bloques políticos; se puede verificar

que las modificaciones de la incidencia de las diferentes fuerzas políticas dentro del parlamento paraguayo han sido muy limitadas entre los años 2003 y el 2008.

De hecho el Partido Colorado ha pasado del 32,9% del 2003 al 27,2% en el 2008 perdiendo solamente el 5,7% de los votos y quedándose con 15 bancas (sobre 45) de las 16 que tenía; el PLRA (el otro gran partido tradicional) ha pasado del 24,3% del 2003 al 27,1% en el 2008 con un crecimiento de solamente el 2,8% de los votos y obteniendo dos bancas más, pasando a 14 de las 12 que tenía. La izquierda paraguaya, considerada la principal ganadora de las elecciones por haber acompañado desde el inicio la candidatura de Lugo, presentándose dividida en 10 diferentes listas solamente pudo pasar del 8,7% registrado en el 2003 al 11,2% del 2008, con un crecimiento del 2,5% pero manteniendo, debido a las divisiones internas, las mismas 3 bancas que esta área política tenía en el 2003. UNACE, aunque contando con la presencia de la candidatura de su líder Lino Oviedo, solamente pudo crecer del 4.3%, pasando del 13.7% del 2003 al 18% en el 2008, y aumentando de 7 a 9 bancas; mientras que Patria Querida, tuvo sin duda una brusca caída pasando del 15,2% del 2003 al 8.1% del 2008 y pasando de 7 a 4 bancas, sin embargo hay que considerar que en las elecciones anteriores se presentaba como movimiento pluri ideológico mientras que en el 2008 ya se presentó como partido con una clara definición ideológica demócrata cristiana y conservadora.

Además de esto, otro dato importante a tener en cuenta es que la coalición que impulsó la candidatura de Lugo y que de alguna manera podría ser definida como “el PLRA más la izquierda”, resulta estar muy lejos de poseer una mayoría en el Senado (así como ocurre también en la Cámara de Diputados) pudiendo contar solamente con 17 bancas de un total de 45.

Así que los resultados recién presentados nos indican que las elecciones de abril de 2008 no supusieron ningún cambio radical en el sistema político paraguayo, sino más bien representaron una suerte de cristalización del mismo, con cambios muy limitados 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.

A partir de esta situación y recordando cuanto hemos señalado anteriormente con respecto al poder legislativo, y de como el diseño constitucional le ha dado una suerte de preeminencia sobre los otros poderes del estado, ya tenemos servida en bandeja buena parte de la respuesta que estamos buscando acerca de los cambios en los métodos de construcción de la gobernabilidad democrática que han podido darse con el nuevo Gobierno Lugo.

### **6.3 Lugo y la gobernabilidad, cuando la buena voluntad se enfrenta a la realidad**

El Gobierno Lugo, tanto durante la campaña electoral como en el periodo de transición entre la proclamación de su victoria electoral y la efectiva asunción del cargo el 15 de agosto de 2008, estuvo prometiendo importantes cambios estructurales en la política paraguaya, tanto en la gestión de la cosa pública como en la “manera” de hacerlo.

La promesa de renovar integralmente la Corte Suprema de Justicia en pos de reformar a todo el sistema jurídico paraguayo ha sido sin duda la propuesta más destacada entre las que el presidente Lugo ha realizado en esos primeros meses, pero no ha sido la única. De la misma forma hizo otras importantes promesas, a saber: redefinir las relaciones con los países vecinos

sobre la base de la defensa de la identidad nacional y de la soberanía energética, también renovando el cuerpo diplomático; impulsar una reforma de la administración pública en pos de una mayor profesionalidad, integridad y eficiencia de la misma; modernizar y universalizar los servicios de salud y educación proporcionados por el estado, con particular atención a los sectores sociales más desprotegidos; abrir paso a una reforma agraria que permita el acceso a la tierra a todos los campesinos; aumentar la presión fiscal hacia los sectores económicos más pudientes; impulsar una democracia más participativa incentivando el desarrollo de los movimientos sociales; redefinir la manera de encarar las relaciones laborales, tanto en el sector público como en el privado, sosteniendo el desarrollo del movimiento sindical en el país.

Todas promesas importantes, pero que inmediatamente demostraron tener una común debilidad de fondo: depender para su concreción en gran medida de decisiones a tomarse en sede parlamentaria que, como ya hemos señalado anteriormente, tiene una importante centralidad en el sistema institucional paraguayo y que además en las últimas elecciones, no vio una renovación en su composición partidaria, ni en sus miembros, acorde al cambio que supuso para el país la elección de Fernando Lugo a la presidencia de la República.

Claramente, si la búsqueda de la gobernabilidad para un gobierno significa el poder satisfacer, de manera efectiva y eficaz, las exigencias de los diferentes grupos sociales que representan el conjunto de la población, en pos de garantizar el mayor consenso posible y, automáticamente, el desarrollo del país y la paz social; el no poder contar con el respaldo mayoritario del parlamento puede afectar de manera profunda la posibilidad de lograr este resultado.

Así que la búsqueda de una mayoría parlamentaria lo más amplia y estable posible, es elemento indudablemente central para que Fernando Lugo pueda cumplir la promesas realizadas, y por consiguiente, pueda de esta forma concretar consenso y gobernabilidad en el país.

Esta necesidad, aparentemente, resultó inmediatamente clara para el gobierno de Lugo, dado que, aún antes de asumir el poder y con el objetivo de lograr en el parlamento aquella mayoría de votos que la Alianza Patriótica para el Cambio de hecho no poseía en ninguna de las dos cámaras, buscó impulsar dos tipos de acuerdos con sectores parlamentarios no oficialistas: el “acuerdo de programa” y el “acuerdo sobre grandes entendimientos éticos”.

Un ejemplo de “acuerdo de programa” fue el que se intentó construir, prácticamente durante toda la segunda mitad del año 2008, con el grupo de diputados y senadores pertenecientes al movimiento Vanguardia Colorada de la ANR, con el cual se buscó establecer un marco de temas de entendimiento común, sustentados y garantizados mediante la entrega de una cierta cuota de poder (en el parlamento, en la Corte Suprema y eventualmente en otros estamentos institucionales) para representantes de esta agrupación.

El acuerdo finalmente no llegó nunca a concretarse en cuanto en primer lugar las diferencias ideológicas entre las propuestas políticas de Lugo y la visión política del grupo de Vanguardia Colorada (que al fin y al cabo había estado comprometido con el gobierno anterior) eran bastante distantes; y en segundo lugar porque la acción de “compensación” por el apoyo de este grupo al Gobierno, a través de la entrega de cuotas de poder, acabó por ser perturbada por la acción de un sector liberal, que buscó aprovecharse de la situación para

conseguir para sí “cuotas de poder” dentro del acuerdo que se estaba manejando, pero con el resultado final de “embarrar la cancha” y de hecho de llevar al fracaso el acuerdo mismo.

En cuanto al intento de construir acuerdos basados sobre “grandes entendimientos éticos”, el fracaso de esta posibilidad resultó ser aun más evidente que la anterior.

El principal ejemplo de búsqueda de este tipo de entendimiento fue sin dudas la intención de renovar completamente a la Corte Suprema de Justicia, a través de una gran alianza social, política y parlamentaria, en pos de impulsar una sucesiva amplia reforma del sistema judicial paraguayo.

Más allá de la buena voluntad del gobierno de conformar un “gran entendimiento nacional” sobre esta temática, para que se pudiera impulsar una completa renovación de la Corte a través la selección de 9 magistrados autónomos de los partidos políticos y solamente interesados en hacer trabajar correctamente la maquinaria de la justicia, finalmente el entendimiento no pudo darse, siendo aniquilado desde el vamos por la férrea voluntad de los partidos políticos (también de algunos que son parte del gobierno Lugo) de mantener bajo control propio el poder judicial. Una práctica del resto muy arraigada en el sistema político paraguayo, como de hecho nos señalaban anteriormente nuestros entrevistados.

Así que, aunque el gobierno, algunas agrupaciones políticas, las organizaciones de la sociedad civil y la casi totalidad de los movimientos sociales abogaban por una elección de magistrados que devolviera finalmente autonomía e independencia a la Corte Suprema de Justicia, los principales partidos políticos con representación parlamentaria, es decir ANR, PLRA y UNACE (que suman más del 80% de las bancas parlamentarias), se opusieron a esta proposición pretendiendo que, como en el pasado, la conformación de la Corte Suprema se hiciera por cuoteo, hasta proponiendo las “correctas” proporciones para concretarla: 3 ministros a la ANR, 3 al PLRA, 2 a Unace y 1 para los otros sectores.

Frente a estos dos sonoros fracasos, el gobierno, al cerrarse sus primeros 100 días, se vio prácticamente bloqueado en la posibilidad de impulsar reformas en el país, teniendo finalmente que limitar su acción simplemente hacia la buena gestión administrativa, pero dentro del esquema de organización del estado que le habían dejado en herencia los gobiernos anteriores.

#### **6.4 Pistas e hipótesis para la construcción de la gobernabilidad en la era Lugo**

Durante sus primeros meses de vida, los tentativos realizados por el gobierno de Fernando Lugo de llevar adelante algún tipo de acuerdo político (del tipo del que vio unirse en el 2004 a la ANR y Patria Querida para aprobar la ley de adecuación fiscal), con el fin de impulsar su programa de reformas, se vieron constantemente bloqueados por un parlamento de corte fundamentalmente conservador y ideológicamente enfrentado a la propuestas gubernamentales.

Tampoco los tentativos de construir un gran acuerdo nacional para la renovación de la Corte Suprema pudieron prosperar, minados por la lógica del “cuoteo” político, llevada adelante hasta por una parte importante de las fuerzas políticas que integraban el mismo gobierno Lugo.

De esta forma la posibilidad para el gobierno de construir gobernabilidad en el país, en pos de poder realizar las reformas políticas que se propone, se ha vuelto cada vez más difícil, mientras que el riesgo de perder consenso y legitimidad entre la ciudadanía debe asumirse como un posible desenlace para el inmediato futuro.

A la luz de esta situación, al gobierno Lugo no le quedan más que pocas posibles opciones para poder reencauzar su acción, la primera de la cual es seguir las huellas de sus antecesores.

Como hemos subrayado a lo largo de este estudio, y fehacientemente comprobado con el análisis de la prensa escrita y las entrevistas a actores políticos clave de las últimas dos décadas, la componenda, el cuoteo, la prebenda, han sido los instrumentos principales utilizados por los anteriores gobiernos para construir mayorías favorables en el parlamento, de manera a poder conseguir ciertas decisiones que consideraba necesarias para fortalecer su acción de gobierno. El gobierno Lugo podría seguir el mismo camino, poniendo cuoteos y prebendas al centro de su trabajo de convencimiento de los parlamentarios para que apoyen y sostengan sus propuestas de reforma, de manera así a construir mayorías parlamentarias, que aunque sean coyunturales, podría permitirle hacer aprobar algunos de sus proyectos en sede legislativa.

Cierto es que esta solución, aunque podría permitir al gobierno conseguir algunos importantes resultados en su acción política, no apuntarían en nada a aquel “cambio” ético y cultural, además de político, que el mismo presidente Fernando Lugo ha propugnado para el país desde antes de asumir el cargo presidencial.

En este sentido, quizás, pueda haber otra opción, mucho más interesante y democrática que el Gobierno de Fernando Lugo podría utilizar para conseguir la gobernabilidad que anhela para el país, y que aunque no pasa por las cámaras parlamentarias, que como hemos señalado, dado el desequilibrio de poderes que impuso la Constitución de 1992, son instituciones centrales para su concreción, igualmente podría garantizar al gobierno un consenso difuso en la ciudadanía y aquella paz social que es uno de los elementos centrales que garantizan una buena acción de gobierno.

Esta opción pasa por la construcción de la gobernabilidad a través de la concertación y la construcción de entendimientos con los actores sociales organizados: organizaciones campesinas, sindicatos, asociaciones de la sociedad civil, grupos empresariales, etc.; algo que generalmente ocurre a menudo en otros países pero que en Paraguay raramente se ha verificado, prefiriéndose en su lugar absorber también este espacio de diálogo social dentro del sistema prebendario, como nos señalaban nuestros entrevistados, de manera a construir paz social mediante la “corrupción” de los dirigentes sociales.

Buscar en cambio construir entendimientos a través de procesos de concertación con todos los actores sociales podría ser un instrumento muy útil de concreción de la gobernabilidad para el gobierno, porque permitiría trasladar el centro de las negociaciones desde el parlamento hacia otros ámbitos.



Y aunque ciertos analistas describen esta práctica como la tentativa de deslegitimar o cerrar el parlamento, mucho más sencillamente significa apuntar a dar mayor participación en la vida pública a los actores sociales, proporcionándoles mayor protagonismo y fuerza de presión.

En ningún país del mundo se considera que grandes manifestaciones populares organizadas para lograr que el gobierno o el parlamento tomen ciertas decisiones a cambio de otras, sean intentos golpistas; sino más bien son consideradas como la manera en que los sectores sociales organizados buscan demostrar a sus representantes políticos, en el gobierno y en el parlamento, cuáles son sus verdaderos intereses, expectativas y necesidades, de manera a que éstos, que supuestamente los representan, tomen notas y busquen darles respuestas concretas y efectivas.

Trasladar entonces la búsqueda de la gobernabilidad desde el “parlamento” hacia las “calles” no significa desconocer el rol institucional del parlamento mismo, sino más bien impulsar un mayor protagonismo de la población en las tomas de decisiones políticas, algo que apunta a construir más democracia y no menos.

De todos modos dependerá del Gobierno de Fernando Lugo elegir la opción que prefiera: buscar mayorías en el parlamento en base a cuoteos y prebendas, o buscar gobernabilidad en las calles, reconociendo los pedidos de los actores sociales y construyendo su propuesta política y su acción de gobierno sobre la base de negociaciones y acuerdos con estos grupos. Para que finalmente sean estos mismos grupos los que, mediante la presión política hacia sus representantes en el parlamento (al fin y al cabo están compuestos por electores), consigan que se tomen aquellas decisiones que pueden volverse fundamentales para la construcción de la gobernabilidad democrática en el Paraguay.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acosta Silva, A. [en línea] *Gobernabilidad y Democracia. Perspectiva del Debate a Veinte Años del Reporte de la Comisión Trilateral* <http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/adrian.htm>

Arbós, X. Y Giner, S. *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, México. 1993

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. 7ª edición. Siglo XXI Editores. México, 1991.

Gabinete de Estudios de Opinión y Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Abstencionismo electoral en Paraguay*, Investigación realizada por José Nicolás Morínigo y Marcello Lachi (inédito), Asunción, 2006.

Heredia Vargas, R. *Gobernabilidad, una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>

Jiménez Cabrera, E. “Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina” En Salinas, D. y Jiménez, E. *Gobernabilidad y Globalización*. Gernika, México DF. 2003.

<sup>1</sup> *Ibíd.*

Lachi, Marcello. *Gobernabilidad democrática al “estilo” paraguayo*, en Revista Novapolis (primera época) n. 7 del Mayo 2004. Edición web: [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

Morínigo, José N., *Gobernabilidad y Reforma Política en el Paraguay*, Adenauer Brasil, 2003

Valiente, Hugo. *Defensoría del Pueblo: polémica elección*. En: Informativo mujer, no. 169. CDE, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay. 2004. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/cde/mujer/mujer169.pdf>

## **OTRAS FUENTES**

Latino Barómetro ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

Ciudad Política ([www.ciudadpolitica.com](http://www.ciudadpolitica.com))

Diario ABC Color (Asunción – Paraguay)

Diario Ultima Hora (Asunción – Paraguay)