

PARAGUAY 1989-2014: ¿25 AÑOS DE DEMOCRACIA?

Liliana Rocío Duarte Recalde

Investigadora asociada al Centro de Políticas Públicas, “Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción”

mail: rociok@yahoo.com

1. Introducción

En ocasión del aniversario 25 del golpe militar que puso fin a la dictadura de Alfredo Stroessner el 3 de febrero de 1989, desde principios del 2014 se reavivó la reflexión acerca de estos años de “democracia” transcurridos en Paraguay¹, analizando los aparentes avances y retrocesos registrados en este contexto y, con frecuencia, contrastando la experiencia vivida durante estos últimos 25 años frente al periodo del régimen anterior. De esta manera, al asumir una postura conceptual maniquea que identifica a la democracia como fenómeno diametralmente contrapuesto a la dictadura se ha vinculado discursivamente lo ocurrido en Paraguay durante los años posteriores al régimen stronista a una pretendida vigencia de la democracia en el país, tácitamente responsabilizando a la misma de los percibidos avances y retrocesos acaecidos en distintos ámbitos de la vida socio-política.

No obstante, el mencionado ímpetu coyuntural de reflexión no llegó a comprender una revisión del mismo concepto de democracia, su naturaleza, sus dimensiones o sus límites, por lo que la discusión generada no estuvo necesariamente basada en un sustento semántico consensuado ni, como mucho, claro. En este sentido, el presente trabajo pretende constituirse en una contribución con miras a paliar tal déficit analítico y proporcionar una revisión de la democracia tanto en su calidad de fenómeno como de recurso discursivo en la actualidad, examinando los desafíos ante los que se enfrenta su vigencia desde la luz de la experiencia política paraguaya reciente.

De esta manera se propone reconocer, mediante una revisión bibliográfica, aquellos recursos conceptuales que aporta la teoría de la calidad de la democracia para la valoración

1 A modo indicativo, es posible observar la elaboración de sucesivos análisis alrededor de esta temática tanto en la prensa comercial (Última Hora, 2014) como en espacios generados por iniciativas de la sociedad civil (Paraguay Debate, 2014), sin limitarse el debate sobre la democracia paraguaya y sus límites a los medios mencionados.

del régimen político nacional, estableciendo una hoja de ruta para un análisis que aborde el caso nacional y analizando sistemáticamente la calidad de la democracia paraguaya en sus distintas dimensiones. Finalmente, se esbozará caracterizaciones de la democracia que se puedan otorgar al caso paraguayo a partir de sus distintos rasgos observados en sus aspectos procedimentales, normativos y de resultado.

2. Revisión de la utilización de un concepto polisémico

De manera previa al análisis sobre la democracia en Paraguay o del derrotero recorrido hacia ella, es importante reconocer que en la actualidad existen múltiples desafíos a la misma legitimidad de la democracia como modelo de gobierno principalmente en virtud de sus resultados, asumiendo una connotación utilitaria de la política. No obstante, en consideración de la polisemia contenida en el concepto de democracia, se debe tener presente que cualquier reflexión acerca de la misma implica indicar de antemano y con precisión la definición en la que se fundamenta el análisis ya que, además de sentar las bases para la elaboración argumentativa, tal definición enmarca todo eventual posicionamiento valorativo respecto a la misma validez de la democracia y sus desafíos.

La importancia de asumir definiciones claras como base para la elaboración analítica se vincula a la necesidad de regulación terminológica que constituye la convención de un lenguaje común, como lo advertía Helmut Seiffert (1977). El mismo reconocía además que “muchos términos proceden de una significación fundamental que está en relación con su uso actual, pues esta significación originaria es desconocida para la mayoría de los que usan ese término” (Seiffert, 1977: 52). Si bien es pertinente aclarar que la significación originaria de democracia y sus usos mantienen limitada similitud con sus connotaciones contemporáneas, se nos compele reconocer que su utilización actual depende en alto grado de posicionamientos vinculados a preceptos teóricos muchas veces parciales y encontrados.

Más aún, una definición de democracia se hace más necesaria al vincularla comparativamente a sus dimensiones procedimental o sustantiva – planteadas con frecuencia como antagónicas antes que complementarias – en tanto se ha tendido a apelar a las mismas al momento de proporcionar definiciones del concepto que sustentan propuestas ideológicas concretas. Entonces, la consideración explícita que tengamos de estas dimensiones como definitorias de la democracia determinarán, en última instancia, la aceptación de la misma

como parámetro regulador de las relaciones políticas en una sociedad determinada. A su vez, la legitimidad de la democracia se vincularía a los resultados que ésta produce en lo que respecta a sus dimensiones procedimentales, normativas o ambas, asumiendo “el riesgo de la deslegitimación de la democracia cuando queda aferrada a promesas sustantivas que no podrá cumplir” (Quiroga, 2000: 363).

La presunta discrepancia entre las dimensiones de procedimiento o contenido de la democracia responde a una reacción a las posturas teóricas hegemónicas en el pensamiento político durante el siglo XX, entre las que se encontraron las obras de Kelsen (1929), Schumpeter (1942), Bobbio (1986) o, en gran manera, Dahl (1971), las cuales acotaban la definición de democracia a la presencia de mecanismos de designación de autoridades. No obstante, encontramos que el debate reciente acerca de la democracia ya incorpora el reconocimiento de su multidimensionalidad y, mediante el desarrollo de análisis acerca de la calidad de la democracia, se ha dado pasos importantes hacia el reconocimiento de la complementariedad funcional de las dimensiones mencionadas. En este sentido, resulta significativa la propuesta conceptual de Leonardo Morlino (2007: 5):

Una democracia para ser definida como tal tiene que tener por lo menos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información. En el ámbito de las democracias que están por sobre ese umbral mínimo, será necesario ver empíricamente qué tanto del recorrido se ha cumplido o pueda cumplirse para la realización más plena de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: libertad e igualdad.

Mediante la admisión de un sustento conceptual que comprenda la complementación de sus distintas dimensiones, se retoma el sentido etimológico de la palabra democracia como “gobierno del pueblo”, reconociendo la necesidad de que el pueblo posea esa capacidad efectiva para gobernar, a la vez que se recupera la identificación de Toqueville (2010) de la democracia como una forma de sociedad más que como un simple conjunto de instituciones, en coincidencia con preceptos comunitaristas que arraigan a los individuos a la comunidad concreta a la que pertenecen (Thiebaut, 1992).

Aunque el debate teórico acerca del alcance del concepto de democracia se encuentra lejos de agotado, en la actualidad se encuentran disponibles suficientes planteamientos que permiten comprender a este modelo de régimen como uno que concilia las dimensiones de procedimientos y contenidos, sin que la presencia de una tenga que darse en detrimento de la otra. De esta manera, el tránsito entre definiciones mínimas y máximas de democracia abren

paso a la reflexión acerca de las fortalezas y debilidades manifestados por casos concretos de la experiencia política.

Por otra parte, al momento de definir de qué democracia estamos hablando, no podemos dejar de lado su dimensión de resultados. Si bien Juan Linz argumentaba, a fines del siglo XX, que ya en ese momento era posible partir de cierto consenso en la definición de democracia – haciendo alusión al sistema político y sus mecanismos de gobierno – el mismo Linz reconocía: “La falta de legitimidad de algunos estados para gran parte de su población hace imposible la democracia, aunque permita formas de participación más o menos democráticas (Linz, 1992: 226), abriendo las puertas al debate acerca del sistema de gobierno vigente. La dificultad que ha demostrado tener la democracia para generar legitimidad, vinculada a una definición parcial asumida por la misma, se constituye en elemento catalizador de sospechas y rechazos acerca de su validez, mismo cuando la misma posea claras cualidades positivas redundantes en la praxis de gobierno. Es en virtud de la identificación de esta falencia para generar legitimidad que persisten las amenazas a su vigencia basadas en los resultados perceptibles que produce, entre los que se comprenden: “1) la incapacidad de generar igualdad socioeconómica; 2) de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva; 3) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado hacer; 4) de equilibrar orden con no interferencia” (Przeworski, 2010: 33).

A lo recientemente mencionado se suma el desafío que plantea la bastardización del término democracia en que se ha incurrido en repetidas ocasiones, al utilizarla como justificación discursiva para incursiones militares, a casos de represión o a maniobras políticas antojadizas. Asimismo, este modelo de régimen se enfrenta al desafío mundial que implica el debilitamiento de los Estados-nación modernos, correspondiente a una fase histórica de dominación capitalista adscrita a la globalización, planteada en términos del *Imperio* propuesto por Hardt y Negri (2005). La conciliación de las tradiciones republicana y liberal esbozada por Madison en la instauración de la democracia representativa – como forma de gobierno apropiada para espacios territoriales extensos – resulta insuficiente ante el fenómeno creciente de las imprecisas identificaciones territoriales de los diversos actores sociales, políticos y económicos. Por este motivo, la percepción que pueda haber de los resultados de la democracia resulta, como nunca, determinante para su existencia y desarrollo.

De esta manera, en ocasión de los 25 años transcurridos desde 1989 nos enfrentamos a

un reto múltiple vinculado a la reflexión acerca del derrotero socio-político recorrido en Paraguay en este periodo de tiempo. En primer lugar, necesitamos tener claro qué contenido atribuimos al término democracia utilizado para analizar el periodo estudiado. Seguidamente, debemos reconocer los riesgos que implicaría asumir una interpretación procedimental de la misma, que deje de lado su aspecto normativo al no hacerse responsable de generar resultados sustantivos para la población nacional. Asimismo, debemos ser conscientes que al adoptar una interpretación procedimental y normativa de democracia no sólo estamos asumiendo el riesgo mayor que implica hacerse cargo de responsabilidades más amplias, sino que también se abren las puertas para la reivindicación discursiva y participativa de demandas políticas vinculadas a esta forma de gobierno, de las cuales podemos exigir rendición de cuentas. Finalmente, nos enfrentamos a la posibilidad de analizar en detenimiento las distintas dimensiones vinculadas a una democracia de calidad, cuyo bosquejo se plantea a continuación.

3. Dimensiones de la democratización en Paraguay

Al analizar la democracia paraguaya desde la mencionada definición de Morlino, así como su propuesta teórica-metodológica para el estudio de la calidad de la democracia elaborada junto a Larry Diamond², podemos observar que en los últimos 25 años la misma ha producido resultados irregulares tanto en lo que hace a las dimensiones procedimentales – entre las que encuentran la rendición de cuentas electoral e interinstitucional, la participación y competencia política, así como la vigencia del imperio de la ley – como a las de contenido – que comprenden la vigencia de libertad e igualdad en el sistema político (Diamond & Morlino, 2005); mediante una revisión puntual de estas distintas variables es posible identificar los aspectos en que la democracia paraguaya presenta debilidades que finalmente inciden en su limitada capacidad de respuesta, planteando dificultades para afianzar su legitimidad ante la población nacional.

Una vez concretado el golpe de Estado que puso fin al régimen de Stroessner en 1989, la clase política paraguaya se concentró en concretar en el país una apariencia de democracia de la mano del afianzamiento de su aspecto procedimental, identificable en la afirmación del

2 Entre los análisis realizados previamente acerca de la calidad de la democracia del caso paraguayo se encuentran los trabajos de Barreda & Bou (2010) y Abente (2012), si bien los mismos difieren en los parámetros teórico-metodológicos presentados en esta oportunidad.

proceso electoral como mecanismo regular de designación de autoridades y una renovada libertad para la participación. Sin embargo, la limitada experiencia organizativa de diversos sectores sociales con miras a la conformación de partidos políticos que pudieran pugnar en igualdad de condiciones por la toma del poder administrativo, sumada al persistente control de recursos estatales y privados de los partidos políticos tradicionales, incidió en la escasa presencia de alternativas político-programáticas en el proceso electoral del periodo posterior a 1989, por lo que la vigencia de una efectiva praxis de rendición de cuentas electoral en el país es, como mucho, incipiente. En este sentido, aunque en las últimas elecciones generales se han registrado altos niveles de volatilidad electoral tanto a nivel nacional como departamental (Duarte Recalde, 2012 y 2013a), las variaciones en las preferencias electorales no han redundado en un recambio en lo que refiere a las agrupaciones políticas dominantes, configurando un sistema de partidos a la vez cristalizado pero inestable.

Otro de los aspectos procedimentales de la democracia comprende a la rendición de cuentas entre las instituciones del Estado, también denominada *horizontal* (O'Donnell, 1997). Aunque el diseño institucional del Estado paraguayo comprende potencialmente el control mutuo entre dependencias del Estado, con miras a limitar la concentración administrativa del poder y la discrecionalidad en la utilización de los recursos estatales, se ha observado que el efectivo control ejercido se supedita a los intereses coyunturales de los actores presentes dentro de la burocracia estatal, en tanto el clientelismo y la corrupción son constantes (USAID, 2008).

A su vez, la participación política convencional en el país es constante y se encuentra institucionalizada en la praxis política nacional aunque su calidad deliberativa (Habermas, 1994) es endeble, mientras que las formas de participación no convencional suelen estar discursivamente estigmatizadas. Por su parte, la calidad de la competencia política se mantiene débil principalmente debido a que la competencia entre actores políticos y sociales, junto a la materialización de sus resultados, excluye a parte importante de la población que presenta reivindicaciones sociales concretas (Duarte Recalde, 2013b).

El imperio de la ley en el país también es irregular; en tanto las fuerzas de seguridad se mantienen bajo el control formal de las instituciones civiles, los derechos ciudadanos son sistemáticamente vulnerados por las instituciones estatales (Galeano & Duarte Ocampos, 2013). Así, indicadores que forman parte de la dimensión procedimental de la democracia paraguaya presentan falencias que limitan el ejercicio de una ciudadanía libre y con capacidad

de autodeterminarse, coartando el principio del autogobierno contenido en la democracia y justificando su cuestionamiento.

Por otra parte, dado que la democracia no se agota con el procedimiento y comprende determinados “valores implicados en el procedimiento: la igualdad política (derecho de voto, de participación, de propaganda), derechos civiles clásicos (de reunión, asociación, expresión), sin los cuales no se podría desarrollar una competencia pacífica por el poder, limpia y pluralista, además de la necesaria tolerancia política entre mayoría y minoría” (Quiroga, 2000: 366), es necesario revisar la manera en que el contenido de la democracia paraguaya se aproxima a parámetros de idoneidad teórica. Se observa así que las variables que constituyen sus dimensiones de contenido también presentan irregularidades; mientras la ampliación formal de derechos políticos pretendió a marcar una clara diferencia entre los gobiernos posteriores a 1989 y el régimen dictatorial, la desigualdad socio-económica que persiste en el país dificulta el afianzamiento de la democracia vinculada a la debilidad de la ciudadanía, al mismo tiempo que perpetúa la concentración del poder en manos de élites políticas y económicas vinculadas al gobierno desde tiempos de la dictadura.

Al analizar el respeto a las libertades individuales, sea en consideración de la libertad negativa o positiva (Berlin, 1967), se percibe que en Paraguay existe mayor vigencia de los derechos políticos – materializados principalmente en la vigencia del voto universal – que respeto a los derechos civiles o a la dignidad de las personas, a pesar de las salvaguardas legales existentes. Por su parte, la limitada igualdad resultante de los últimos 25 años de gobierno en el país es uno de sus productos más débiles, en consideración de la exigua asignación de recursos económicos, culturales y sociales para la población, que se contraponen al reconocimiento formal de tales derechos. Esto ocurre en coincidencia con la perpetuación de la discriminación estructural que afecta a importantes sectores de la población, desafiando a cualquier sentido de justicia que pudiera vincularse a principios de equidad (Rawls, 1971).

Las debilidades tanto procedimentales como de contenido de la democracia paraguaya inciden en su deficiente aceptación por parte de la población. La débil aceptación de la democracia como forma de gobierno es perceptible en los datos presentados en el Informe Latinbarómetro correspondiente al año 2013 (Tabla 1), donde se identifica que apenas cerca de la mitad de las personas encuestadas han manifestado preferir a la democracia a cualquier otra forma de gobierno desde 1995, mientras que la preferencia por gobiernos autoritarios

mantiene un margen de aceptación amplio durante el mismo periodo, llegando a alcanzar al 44% en el año 2005. Asimismo, existe una proporción que ha oscilado entre 10% y 24% de personas que se manifiestan indiferentes entre estos tipos de gobierno.

Tabla 1: Apoyo a la Democracia 1995 - 2013 Paraguay

Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Democracia es preferible	52	59	45	51	45	35	41	39	39	32	41	33	53	46	49	54	50
Gobierno autoritario	20	26	42	36	41	43	37	43	39	44	30	36	29	29	33	25	32
Da lo mismo	18	13	10	11	13	19	20	17	19	19	24	23	16	24	14	17	17
NS/NR	10	2	3	2	0	4	1	1	3	4	5	8	2	2	6	4	2

Fuente: Latinbarómetro 1995 - 2013

De esta manera, es posible argumentar que la calidad democracia en Paraguay tiende a ser baja, al tener en cuenta las múltiples coacciones existentes al ejercicio de la ciudadanía en el país. Se percibe que la democracia paraguaya se limita a una serie de procedimientos rutinarios y deficitarios en contenido propiamente democrático, realizados dentro de un marco de competencia poco justa, donde la incidencia efectiva de la población no suele ser alentada. No obstante, antes que identificar a la democracia como factor causante de tal situación, es importante reconocer la deficiencia en su concreción amplia como el elemento explicativo de los problemas señalados, condición *sine qua non* para la persecución de su mejoría.

4. Reflexiones finales

Si bien debemos valorar en justa medida las reflexiones sucintadas por el aniversario 25 de la apertura institucional hacia la democracia en Paraguay, así como las subsecuentes que se desarrollen dentro de esta misma temática, no podemos perder de vista la importancia de la reflexión acerca del mismo significado de democracia que fundamente el análisis. La ausencia de convención inequívoca acerca del contenido de este término no impide que el fenómeno sea analizado en profundidad, sino que abre la posibilidad para su examen detenido

atendiendo a las distintas dimensiones que constituyen la democracia. Por estos motivos, es importante asumir una definición amplia de la democracia y los desafíos que la misma implica, para evitar que el riesgo de que la falta de legitimidad generada por una definición que no comprenda al aspecto normativo de la misma.

No podemos perder de vista que, al debilitarse algún aspecto de las dimensiones constitutivas de una democracia de calidad, se incurre en la corrosión de los principios mismos de la democracia; los resultados de tales acciones no son atribuibles a la democracia como modelo de vinculación socio-política sino que representan violaciones a la misma. Por este motivo, es importante que identifiquemos los casos de utilización arbitraria del concepto en lugar de cargar a la democracia con la responsabilidad de tener que probar la validez de su existencia.

A su vez, es importante reconocer que la legitimidad de la democracia se encuentra cuestionada y desafiada con creciente intensidad. En tanto la expectativa de los ciudadanos aparece como elemento constitutivo del sistema político, la democracia encuentra el principal desafío a su vigencia en los resultados que produce, en su capacidad de dar respuestas a los diversos intereses que coexisten y generar su aceptación. Así, la legitimidad de ejercicio de la democracia como modelo de régimen sería, en última instancia, el recurso decisivo con que se contaría para evitar regresiones autoritarias.

El contexto generalizado de desatención a las necesidades de la población de los gobiernos paraguayos de los últimos 25 años, apoyado en factores objetivos que limitan a su capacidad de respuesta, dificulta la realización de cambios estructurales y configura una democracia deficitaria en legitimidad. Es así que no se percibe la apropiación valorativa generalizada de una coexistencia democrática por parte de la población nacional y todavía se observa la manifestación de expresiones reivindicativas del pasado autoritario del país. En este sentido, la claridad conceptual acerca del fenómeno en cuestión resulta indispensable para el establecimiento de una hoja de ruta concreta, ya sea hacia su análisis o hacia su praxis eventual.

5. Bibliografía

Abente Brun, D. (2012). Estatalidad y Calidad de la Democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 43-66.

Barreda, M. & Bou, M. (2010). La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. *América Latina Hoy*, 56, 33-161.

Berlin, I. (1958). Two Concepts of Liberty. En Berlin, I. (1969), *Four Essays on Liberty* (pp. 118-172). Oxford: Oxford University Press.

Bobbio, N. (1986). *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Diamond, L. & Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Duarte Recalde, L. R. (2012). Variaciones en el Comportamiento Electoral en Paraguay. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 60, 117-138.

Duarte Recalde, L. R. (2013a). Comportamiento Electoral en Paraguay a Nivel Departamental. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, 2, 27-48.

Duarte Recalde, L. R. (2013b). Límites de la Democracia Electoral en el Paraguay. En Proyecto Sociedad Civil – Topu'ã Paraguay, *Jóvenes Investigadores* (pp. 42-59). Asunción: USAID / Semillas para la Democracia.

Galeano, A. & Duarte Ocampos, N. (2013). Fin de la alternancia, nuevos escenarios, pero mismos vicios siguen afectando a los derechos políticos. En en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013), *Derechos humanos en el Paraguay 2013* (pp. 465-480). Asunción: CODEHUPY.

Habermas, J. (1994). Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana. En Del Águila et al. (2007), *La democracia en sus textos* (pp. 267-280). Madrid: Alianza Editorial.

Hardt, M. & Negri, A. (2005). *Imperio*. Barcelona: Paidós.

Kelsen, H. (1929). *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes.

Latinbarómetro (2013), *Informe 2013*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (7 de enero de 2013).

Linz, J. (1992). Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. En Del Águila et al. (2007), *La democracia en sus textos* (pp. 225-266). Madrid: Alianza Editorial.

Morlino, L. (enero-febrero, 2005). Calidad de la Democracia. Notas para discusión. *Metapolítica*, 39, 37-53.

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 52, 43-167.

Paraguay Debate (2014). 25 años de un caminar democrático en Paraguay. *Debate: Revista Digital de Políticas Públicas*, disponible en <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Revista-Debate-Primer-Numero.pdf>

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Quiroga, Hugo (2000) ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración *Revista de Ciencias Sociales (RCS)* Vol. VI, No. 3, Septiembre-Diciembre 2000, pp. 361-374

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Thiebaut, C. (1992). *Los límites de la Comunidad*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales.

Toqueville, A (2010). *La Democracia en América*. Madrid: Trotta.

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper & Brothers.

Seiffert, H. (1977). *Introducción a la Teoría de la Ciencia*. Barcelona: Herder.

Última Hora (2014), “25 años de Democracia”, disponible en <http://www.ultima hora.com/25-anos-democracia-a211.html>

United States Agency for International Development (USAID) (2008). *Evaluación de la Corrupción – Paraguay*, disponible en http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/evaluacion_de_la_corrupcion_py_2008.pdf#page=65