



**Grupo de Estudios Sociales sobre  
Paraguay  
IEALC-FSOC  
Universidad de Buenos Aires, Argentina**



**Instituto de Estudios de América Latina y el  
Caribe  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires**

Ponencia/línea de investigación presentada en el  
**X Taller: “Paraguay desde las Ciencias Sociales”**

Buenos Aires, 22, 23 y 24 de Junio de 2017

**Las crisis políticas desde el inicio de la transición. La pregunta sobre la  
representación en el Paraguay contemporáneo**

Magdalena López

CONICET - IIGG

## Las crisis políticas desde el inicio de la transición. La pregunta sobre la representación en el Paraguay contemporáneo<sup>1</sup>

La teoría de la representación es el sostén conceptual que mantiene en pie nuestras democracias representativas modernas y se encuentra tan naturalizada como invisibilizada, sobre todo para aquellos que desarrollan la praxis democrática electoral. Es un presupuesto ineludible de nuestras democracias pero, al mismo tiempo, no es un elemento de reflexión habitual.

Reconocidos autores han escrito sobre las crisis de la representación. Nos interesa pensar esa representación como aquella relación vincular que tiene el candidato con su elector (que lo erigió como representante) sin dejar de lado su relación con su partido (que lo convirtió en candidato, en primera instancia).

Ante la pregunta sobre “qué es y cómo funciona la representación” en los gobiernos democráticos, las respuestas son variadas.

Pitkin (1985: 10) expresa que la representación política se materializa en el momento en que el representante habla y actúa en nombre de otras personas: “representación quiere decir, más bien, hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literariamente o de hecho”.

Unzué (2007: 23) expresó “la democracia representativa supone que esa minoría gobernante persigue el interés general, o al menos el de la mayoría, y que lleva adelante esa tarea con una sorprendente dosis de independencia frente al electorado que le permitió acceder al poder a través de su voto. Esa independencia, que es el rasgo central y constituyente de nuestros gobiernos, admite en nombre del supuesto de la asimetría de capacidades, la existencia de un poder autoerigido en tutelar o paternalista. El candidato, así como el gobernante, pueden predicar ‘A’ y realizar ‘no A’ sin ningún tipo de sanción inmediata”.

En este sentido, al “poder representar a otro en su ausencia” de Pitkin, Unzué le suma que también puede decidir no representar su opinión, a pesar de representarlo

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido abordado en mayor profundidad en López, M. (en prensa) “‘Ha incurrido en mal desempeño de sus funciones’: los usos políticos de la historia”, in Telesca, I. y Squinelo, A. P. (Comp.) 150 años após – a Guerra do Paraguai: entreolhares do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (volumes 3 e 4). Brasil: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

como ciudadano. Manin (1999) explica cómo para los padres fundadores y los grandes autores sobre la democracia, el representante tenía un rol de “mediador” entre las voluntades populares y las decisiones finales.

En *Los principios del gobierno representativo*, Bernard Manin sostiene que todo gobierno representativo, cuya institución central es la elección, se caracteriza por cuatro principios indisolubles: 1) los gobernantes son elegidos en intervalos regulares; 2) los gobernantes conservan un margen de independencia de los gobernados; 3) los gobernados pueden expresarse sobre temas públicos fuera del control de los gobernantes; y 4) las decisiones deben tomarse luego de un debate en el cual se expresen las diferentes posiciones.

Si pensamos la elección como el acto que conecta a un representado con un representante que lo reemplazará en los espacios públicos en los cuales no puede participar por limitaciones numéricas, geográficas, etc., estamos dando por hecho que existen algunos supuestos invariados.

El *primero* es la consideración de que existe un electorado tan homogéneo, cuyo interés esté tan esquematizado, que pueda colectivamente sentirse interpelado por un candidato. El *segundo* es la presunción de un electorado informado por igual, con totalidad de información y en pleno conocimiento de sus ‘intereses’ los cuales, además, serían explícitos y evidentes para todos los electores. El *tercero*, la idea de poder traducir en una voz cientos (o cientos de miles) de voces que jamás tendrán un lugar dentro de la política democrática institucional, excepto por ser ‘hablados’ más no hablantes de su propia voluntad. El cuarto, la idea de un interés supremo (o general) que generalmente se asocia a la ‘patria’ o a la ‘nación’ que justifica que dicho gobernante elegido pueda o no cumplir con los intereses que se supuso representaba al momento de ser votado (López, 2015a: 161).

Otro dilema que plantea la teoría de la representación es la forma en la que se elige a los representantes. Todos los autores revisados opinan que las democracias modernas presuponen un proceso de elección para establecer una representación de un conjunto de personas por sobre un gran número de otras y que esa selección es, en sí, elitista (Manin lo llama “sistema aristocrático”).

En este sentido, convertir la elección de candidatos (tal como la comprendemos en nuestros días) en la forma de selección de los representantes significó, para algunos autores, la demarcación de la superioridad de los elegidos por sobre los electores. “Los gobernantes que han atravesado el filtro de la elección (más aún, si existen restricciones a la elegibilidad), son considerados superiores a los ciudadanos comunes” (Unzué, 2007: 40).

Entonces, sostiene Unzué (2007), las elecciones encarnan el primer problema de la teoría de la representación: la dicotomía representante y representado confirma que los electores y el (o los) elegido(s) conforman agrupaciones de individuos muy diferenciadas y los segundos poseen características distintivas de los primeros.

Como explicamos previamente (López, 2017), las democracias contemporáneas reposan sobre la teoría de la representación política partidaria y la misma, desde nuestra perspectiva, atraviesa varias fases.

En un primer momento, los partidos deben elegir sus propios candidatos. Luego, los electores condensarán sus intereses y se sentirán interpelados por representantes seleccionados en elecciones universales y periódicas, y agregamos, no fraudulentas. En un segundo momento, se conforman los poderes a partir de esta elección. Cada miembro del Poder Ejecutivo y Legislativo deberá representar a quienes los instituyeron en ese lugar. La representación puede hacerse en coincidencia con los intereses de los representados o en contra de estos. Se erigen grados de vinculación entre representantes y representados que puede instituirse en mayor confianza, relegitimación y apoyo a los representantes, o puede generar la conexión contraria.

En un tercer momento, cuando los partidos o agrupaciones que triunfaron en las elecciones no son los mismos, los poderes instituidos a partir de las elecciones compiten por el ‘monopolio’ de la representación popular.

Entendemos que hay problemas estructurales con la representación democrática partidaria y que esta atraviesa crisis estructurales de manera casi cíclica. Sin embargo, desde otra perspectiva, algunos autores (como Sartori, 1998) sostienen que la representación política es la única forma de gobernar en democracia en nuestros días, posicionándose en contra del “directismo” que propone disminuir la centralidad de la representación para dar paso a mayores y más dinámicas formas de participación directa

en los asuntos del Estado. En este sentido, Sartori argumenta que si bien la representación desilusiona al electorado, esto se debe a que el electorado espera de la misma más de lo que debe esperar.

Manin indica que uno de los principales enemigos de la representación es el clientelismo, pero nosotros consideramos que esta forma de entender la política incluye un prejuicio sobre el elector. Algunas personas “eligen representantes” sabiendo que no los representarán, pero lo deciden en base a un cálculo económico, a una racionalidad de castigo contra otro candidato, etc.

Lo que pocas veces aparece cuestionado es este contrato invisible, esta conexión inmanente, que es la representación. En general, las críticas apuntan a particularidades, a ciertos aspectos que no funcionan o a los elementos que pueden desacomodarse.

Lo no dicho, lo dado por hecho, de la teoría de la representación es un factor de potencial problematización. El sentimiento de “no representación” del electorado o la decisión de “no representarlo” del funcionario desencadena muchas veces desconfianza de las autoridades, cuando no del completo entramado de gobierno.

Esto sucedió en numerosos momentos de la historia paraguaya, pero de manera explícita en 1999, 2012 y 2017.

### **Marzo Paraguay de 1999**

En 1999, el así llamado Marzo Paraguayo, fue un proceso de protesta articulada entre jóvenes de contextos urbanos y campesinos para derrocar a un presidente que ya no representaba sus intereses, tras haber sido popularmente asociado al asesinato político del vicepresidente.

El 23 de marzo es asesinado Luis María Argaña, mientras, paralelamente, por causas propias del movimiento, diferentes sectores campesinos se acercaban al congreso. Por su parte, diferentes agrupaciones de jóvenes marchaban hacia la plaza, congregadas por la muerte del vicepresidente. La cartera de ministros y de altas autoridades gubernamentales sufre modificaciones inmediatas a base de desplazamientos y renunciaciones (Mendoza, Luna, Martín y López, 1999).

Tanto los campesinos como los jóvenes se asientan en diferentes plazas, aunque los segundos resisten en la Plaza frente al Parlamento (que se convierte en el espacio

de disputa por excelencia). Los primeros, al comienzo, temieron la manipulación política, por lo que persistieron en la plaza pero sin asociarse con los “Jóvenes por la Democracia”. Luego, con el transcurso de las horas y al ser todos víctimas de la misma represión, la unión entre ambos grupos se consolida y conforman cordones humanos para detener la escalada de violencia.

El día siguiente (miércoles 24) las centrales sindicales hacen un llamado a huelga general, exigiendo la renuncia del entonces presidente en funciones Cubas Grau. A lo largo de este día, los jóvenes (nucleados mayoritariamente en “Jóvenes por la Democracia” y otras agrupaciones) comenzaron a conversar con los campesinos — quienes pedían condonación de deudas y solución al problema de la tierra— para poder elaborar algún plan conjunto. De allí surge la consigna de “juicio político al presidente y condenación de deuda campesina”. Tras esta unificación, el enfrentamiento se hace inevitable cuando los seguidores de Oviedo llegan hasta la plaza armados, apostándose en el edificio del Correo.

Los Cascos Azules (de la Policía Nacional, especializados en estrategias antimotín) intentaron evacuar la plaza, y “a las distintas intenciones y estrategias, una y otra vez, los Jóvenes por la Democracia, los campesinos y otros manifestantes se interponían y desbarataban las distintas acciones policiales” (Mendoza, Luna, Martín y López, 1999). Según las versiones más difundidas, dos manifestantes pidieron a todos los que ocupaban la plaza que dejaran de defenderse y se acostaran en el piso, para evitar una nueva descarga de municiones de las fuerzas policiales.

Los Senadores, tras recibir los documentos necesarios de parte de la Cámara de Diputados, deciden dar inicio al juicio político al presidente.

La protesta se reproduce en diferentes lugares del interior, todos exigiendo una pronta estabilización democrática y un equilibrado funcionamiento de las instituciones y de la justicia. Los sindicatos (que habían llamado a huelga general indefinida luego del magnicidio) apoyan las protestas.

Tanto el día 25, como el viernes 26, las fuerzas policiales y los oviedistas atentan contra la integridad física de los manifestantes, recurriendo a la represión, los disparos y el maltrato físico para despejar la plaza. La estrategia no violenta de los jóvenes y campesinos se veía constantemente jaqueada por la amenaza constante de “avance de

tanques y fuerzas armadas” para reestablecer el orden.

A altas horas de la noche del viernes, como explican Mendoza, Luna y otros (1999) los Cascos Azules se retiran sin razón alguna y comienzan los ataques de la línea oviedista que se encontraban alrededor de un edificio céntrico (el Zodiac). Muchos manifestantes caen heridos y ocho de ellos terminan muertos.

El sábado 27 de marzo, desolados por la pérdida de compañeros manifestantes, los jóvenes y campesinos aceptan un plan de evacuación de las plazas centrales, que consistía en desplazarlos hacia otros lugares tanto a ellos como a los oficialistas-oviedistas. Intervienen los soldados de la Armada para garantizar que la retirada se logre en paz.

El domingo siguiente, tras varios arreglos internos de la cúpula dirigente, el Presidente Cubas Grau renuncia a su cargo, dejando en la presidencia a Luiz González Macchi, hasta entonces Presidente del Senado.

Si bien los campesinos no son en Paraguay un grupo social que se sienta especialmente interpelado por la democracia representativa, lo sorprendente de este proceso es el rechazo activo de los jóvenes urbanos quienes exigían la renuncia del presidente y de otros funcionarios, al tiempo que reclamaban también la garantía de que la democracia seguiría vigente. Esto se debió al temor aún presente de un retorno a la dictadura que hacía sólo 10 años había terminado.

### **Golpe Parlamentario de 2012**

En el 2008, como se mencionó anteriormente, las elecciones democráticas que posicionaron como ganadora del ejecutivo a la fórmula Fernando Lugo, presidente y Federico Franco (PRLA), vicepresidente, dejaron un congreso conformado con mayorías coloradas y liberales. Estos últimos, casi en su totalidad, dejaron de apoyar la coalición luguista apenas meses después de la asunción del cargo.

A lo largo del período 2008-2012, la relación entre el Ejecutivo en sus diferentes niveles, y el Legislativo, en sus dos cámaras, fue realmente conflictiva. El congreso, elegido en el 2008, legisló numerosas veces en contra de lo que el Ejecutivo proponía o de lo que el presupuesto en gastos sociales determinaba

En junio de 2012, este mismo órgano, convocó a una votación en la Cámara de

Diputados para tratar el tema del juicio político a Lugo, sostenido sobre 5 causales agrupadas en un libelo acusatorio, las cuales serían expuestas por 5 diputados. El “documento que se utilizó para juzgar a Lugo planteó una circularidad en las acusaciones: algunos de las causales de enjuiciamiento se sostenían en las otras, y entre ellas sostenían una “culpabilidad” que no fue acompañada por ninguna evidencia” (López, 2016<sup>a</sup>: 10).

Los tres partidos con mayor representación en el Congreso en aquel año (PLRA, Asociación Nacional Republicana-ANR y Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos-PUNACE) ejecutaron una acción jurídico-parlamentaria que, en palabras de Lugo fue “un proceso ilegal con ropajes de Juicio Político pero que no lo fue”.

El *Impeachment* se consideró un Golpe Parlamentario por violar un conjunto de garantías y carecer de mediaciones judiciales.

A partir de una interpretación de la Constitución, se utilizó la figura de “pérdida de confianza” para separar al presidente de su cargo.

Esta figura, permite justificar cierta arbitrariedad sostenido en la subjetividad. Al respecto, en una entrevista personal, el Diputado Fiscal Acusador Oscar Tuma sostuvo:

“Es una cuestión subjetiva el tema de la pérdida de confianza. NO hay nada que probar. Se perdió la confianza, ‘vos perdiste mi confianza’ y perdiste. Cómo vos vas a probar por qué perdiste o por qué no perdiste. Para los Senadores se perdió la confianza y se perdió, no hay otro elemento que probar”. (Entrevista personal a Oscar Tuma, fiscal acusador en el Juicio Político contra Fernando Lugo. 2015).

Según la Constitución vigente en Paraguay desde 1992 (Art. 225), el procedimiento del Juicio Político puede realizarse al Presidente, Vicepresidente, Ministros del Poder Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo, Contralor y Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral por tres causales: delitos comunes, delitos cometidos en el ejercicio del cargo y mal desempeño de sus funciones.

“El Presidente de la Republica Fernando Lugo Méndez *ha incurrido en mal desempeño de sus funciones* en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política en toda la República, generando así la constante confrontación y lucha de



clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde de nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz. La causal de mal desempeño en sus funciones aparece en su actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas, socavando los cimientos del Estado Social del Derecho proclamado en nuestra Carta Magna. Su complaciente actuar lo hace cómplice por acción y omisión en todos los casos antes citados, que legitiman la presente acusación” (*Libelo Acusatorio*, 2012. Conclusiones).

Quienes propulsaron y apoyaron el juicio destituyeron a un presidente elegido democráticamente y lo hicieron sobre la base de representar la voluntad popular.

Justamente uno de los cuestionamientos que suscitó este juicio: la representatividad del pueblo y el orden de lo legítimo: ¿Quién representó más a la voluntad del votante: el presidente desplazado o el Congreso que lo destituyó?

Al ser consultado por el orden de lo representativo en su decisión de remover al presidente, el fiscal acusador Tuma nos dijo:

“Es un error que a veces invocamos los políticos cuando hablamos en el nombre del pueblo. Yo creo que hablar en el nombre del pueblo no se puede (...) En el momento en el que se habla de una mayoría en el senado se habla de la representación popular en su mayoría, que son los senadores, aceptó eso” (Entrevista personal a Oscar Tuma, fiscal acusador en el Juicio Político contra Fernando Lugo. 2015).

### **La quema del Senado de 2017**

El artículo 229 de la Constitución paraguaya es rotundo respecto a la imposibilidad absoluta del presidente de reelegirse: “No podrán ser reelectos en ningún caso”, cita textual. A pesar de esta clara proscripción, los presidentes coquetean con la idea de una reelección, algo que fue llevado al extremo desde la presidencia de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). En general dividió el arco político entre pro-enmienda y anti-enmienda o pro-reelección y anti-elección aunque existen algunos expertos que están a favor de la reelección pero no de que la misma se habilite mediante enmienda.

El intento de 2017 fue mucho más lejos que los anteriores y culminó con una sesión de senadores en paralelo a la sesión oficial sancionando una modificación del reglamento interno que les permitió consecuentemente habilitar la reelección presidencial. Luego, enviaron el proyecto a la cámara de diputados para que siguiese el tratamiento legislativo

preestablecido. Se lo conoció popularmente como el Senado “mau” (por su condición de no oficial ni original).

El grupo de los “pro-enmienda” era del arco del Presidente Horacio Cartes (ANR), algunos del Partido Liberal (PLRA) y del frente de Fernando Lugo, quien terminó negociando con quienes en 2012 votaron por su destitución en un escandaloso Golpe Parlamentario.

El atardecer del 31 de marzo encontró a Asunción atravesada por marchas convocadas por las alas anti-enmienda del Partido Liberal y del Colorado. Las protestas se centralizaron en las plazas frente al Congreso y desencadenaron un ataque al edificio, saqueo, destrozos y finalmente, un incendio que destruyó todo un sector.

La respuesta del Estado se condensó en una gran represión que incluyó persecuciones en la calle, disparos, el ingreso al Comité Central del opositor Partido Liberal y el asesinato por la espalda de un militante de la juventud liberal.

La convocatoria sobrepasó a los convocantes y muchísimas personas que no estaban organizadas ni coaligadas en partidos se presentaron a expresar su desagrado con la reelección, la falta de representación de los senadores que habían hecho la maniobra, el sentimiento de violación de la Constitución de parte de los funcionarios elegidos.

La quema del edificio del Senado y el asesinato de Quintana fueron el acto de cierre de un intento de Enmienda Constitucional. El cambio de este artículo quedó pendiente como un debate obligatorio para los nuevos representantes a partir de 2018.

Si bien la democracia paraguaya se recuperó de todas estas crisis, no lo hizo sin sufrir consecuencias que al mismo tiempo marcaron el devenir democrático. Los tres sucesos pusieron en jaque a la representación y a los sujetos “elegidos” para actuar en consecuencia en todos esos espacios en los que el electorado no puede estar.

Por otra parte, la remoción de un presidente votado por el 40% de la población en manos del Congreso puso en disputa elementos de la legitimidad, la legalidad, la teoría de la representación, la potestad, y la capacidad de construcción y movilización de bases de diversos actores.

Finalmente, consideramos las protestas desencadenadas por el intento de aprobar un proyecto de reelección como una de las manifestaciones más concretas de la incapacidad de lograr estrategias de interpretación de la voluntad popular.

En el Marzo Paraguayo, las protestas se focalizaron en las plazas céntricas de la ciudad de Asunción. Durante el Golpe, las protestas se localizaron en las plazas frente al Congreso, pero una vez terminado el mismo las mismas fueron evacuadas por el accionar represivo de la policía y la protesta se reubicó en torno al edificio de la TV Pública, que se convirtió en el bastión de la resistencia en contra de la maniobra parlamentaria, con jornadas de micrófonos abiertos, espacios ocupados, grupos de pernocte organizado y otras trayectorias de manifestación. En la Quema, la protesta fue frente y dentro del Senado. En todas las situaciones, las declaraciones de los manifestantes apuntaban al descreimiento de la política, a la corrupción de los líderes y a lo poco representados que se sentían mientras que sus elegidos “violaban la constitución”. Casi como si la constitución fuese más representativa de los representados que sus representantes. Proponemos seguir trabajando en estas reflexiones.

LÓPEZ, M. “Por el bien del pueblo que a través de mi gobierna”: Reflexiones en torno a la teoría de la representación democrática a partir del Impeachment paraguayo y brasileño. Aguinaldo Rodrigues Gomes, Marcos Antonio de Menezes y José Maria Gonzalez (eds.) **Novas epistemes e narrativas contemporáneas**. En prensa-2017. San Pablo: LIFE editora.

LÓPEZ, Magdalena. La presencia de la “Guerra contra la Triple Alianza” en las narrativas en torno al juicio político a Fernando Lugo Méndez en Paraguay (2012). **Revista Estudios Paraguayos**, v. XXXIV, n. 1. 2016, p. 10.

LÓPEZ, M. Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos. **Revista Diálogos de Saberes**. N° 40. 2015.

MANIN, B. **Los principios del Gobierno Representativo**. Madrid: Alianza. 1999.

UNZUÉ, M. El origen de la idea de democracia representativa. En Emiliozzi, S.; Pecheny, M. y Unzué, M. (Comps.). **La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina**. Buenos Aires: Prometeo. 2007.

PITKIN, H. **El concepto de la Representación**. Madrid: CEPyS. 1985.

