

PARAGUAY: DEMOCRATIZACIÓN EN EL ESTADO PREBENDARIO-CLIENTELISTA.

Esteban Caballero y Fernando Masi. PARTIDOS, GOBIERNO Y EMPRESARIOS: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS. (Asunción: Universidad Católica, 1989).

Carlos Miranda. PARAGUAY Y LA ERA DE STROESSNER. (Asunción: RP Ediciones, 1990).

Benjamín Arditi. ADIÓS A STROESSNER: LA RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PARAGUAY. (Asunción: RP Ediciones, 1992).

Domingo Rivarola, Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón, editores. MILITARES Y POLÍTICOS EN UNA TRANSICIÓN ATÍPICA. (Buenos Aires: CLACSO, 1991).

Marcial A. Riquelme. NEGOCIACIÓN DE CORREDORES DEMOCRÁTICOS EN EL PARAGUAY. (Asunción: CIRD, 1994).

Hemos salido de nuestros cuarteles en defensa de la dignidad y del honor de las Fuerzas Armadas; por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno; por la iniciación de la democratización del Paraguay; por el respeto a los derechos humanos; por la defensa de nuestra religión cristiana, católica, apostólica, romana.

General Andrés Rodríguez,
madrugada del 3 de febrero de 1989.¹

Con esta declaración del hasta entonces hombre de confianza del General Stroessner se inició el incruento golpe que puso fin a 35 años de gobierno autoritario (1954-1989). El derrumbe fue largo, provocado por una crisis económica que se inició en 1982, y por la falta de capacidad del envejecido General para articular eficazmente los componentes del modelo prebendario y clientelista. La confianza depositada en sectores fanatizados del Partido Colorado, *la militancia strossnista* que ensalzó aún más el culto a su personalidad, y finalmente la división y disidencia dentro del partido, amenazaron con socavar las bases de su gobierno y por sobre todo, la credibilidad profesional de las fuerzas armadas como sostén del régimen.

1 Conrado Pappalardo Z. (comp.), *Paraguay: Itinerario Constitucional (Anexo Constitución de 1992)* (Asunción: Intercontinental Editora, 1993), p. 186.

La pronta realización de elecciones de congreso y presidenciales en mayo de 1989, con partidos de oposición desarticulados y reprimidos, imposibilitados de formar coaliciones, electores sin experiencia y el corto tiempo para organizarlos, permitieron a la maquinaria electoral del Partido Colorado, y a su candidato, el General Rodríguez, asegurar el triunfo desde un comienzo. Asume personalmente la tuición del proceso de democratización del Paraguay, manejando una agenda tácitamente aceptada por la oposición: promulgación de una nueva ley electoral; elecciones municipales en 1991; formación de una Asamblea Nacional Constituyente encargada de redactar una nueva Constitución; y finalmente, la realización de nuevas elecciones presidenciales en 1993.²

En *Partidos, Gobierno y Empresarios: Convergencias y Divergencias*, Esteban Caballero y Fernando Masi, explican cómo el *stronismo* subsumió las oportunidades de progreso individual del paraguayo a su capacidad para obtener beneficios del Estado, el que en manos de la triada partido-gobierno-militares utilizó arbitrariamente el poder para ganar lealtades al régimen. Los autores describen cómo la pertenencia al Partido Colorado y la lealtad hacia el General Stroessner operaron como los principales mecanismos de inclusión/exclusión del modelo prebendario-clientelista, a los que se agregaron también la represión y los vínculos familiares. El sistema clientelista articulado por el partido a través de una red de caudillos, habría operado desde la capital hacia el interior, careciendo de otra fuente de legitimidad que no fuera el intercambio a nivel personal de lealtades al régimen autoritario por empleo o concesiones económicas.

Paraguay y la era de Stroessner es uno de los pocos trabajos comprensivos sobre la política paraguaya que traza el surgimiento, desarrollo y caída del stronismo. Carlos R. Miranda señala que el principal instrumento operativo del Estado prebendario-clientelista fue su capacidad de oferta de empleo, especialmente a través de la administración centralizada y las empresas estatales, que en manos del Partido Colorado, actuaron como un mecanismo de cooptación para los sectores medios y pobres de la sociedad. El poder del Estado en una economía cerrada y estatista, le habría permitido manejar al sector empresarial y manipular

2 Ver la serie de 20 fascículos de Victor-jacinto Flecha y Carlos Martini, *Historia de la transición: pasado y futuro de la democracia en el Paraguay* (Asunción: Última Hora, 1994). Antecedentes sobre la reforma constitucional se encuentran en Conrado Pappalardo Z. (comp.), y en Carlos Q. Mateo, *Las actuales discusiones constitucionales en América Latina: Paraguay, Chile, Argentina* (Asunción: Editorial Don Bosco, 1991).

sus expectativas a cambio de lealtades al régimen.³ Según Rivarola, este sistema habría permitido al régimen, mientras contara con suficientes recursos económicos, «inmovilizar las corrientes sociales de disidencia» y «movilizar lealtades a cambio de esta forma de participación», constituyendo la base de su legitimidad política.⁴

Benjamín Arditi en *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay* reúne una serie de ensayos publicados separadamente que ponen de relieve cómo el costo político de las decisiones económicas llevaron a la recesión y al estancamiento en un «Estado omnívoro», creando las condiciones necesarias para «el retorno de la política». El capítulo sobre las elecciones municipales de mayo de 1991 pone en perspectiva histórica el impacto de la democratización a nivel local en un proceso que se había iniciado dos años antes «desde dentro y desde arriba». Las elecciones marcan el inicio de la influencia de las fuerzas políticas independientes, que para las elecciones de 1993 tomarán cuerpo en el Encuentro Nacional. En un sistema bipartidista, tradicionalmente dominado por el Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico, esto constituyó una verdadera amenaza a su virtual hegemonía histórica.

Militares y Políticos en una Transición Atípica contiene los ensayos de un seminario realizado en el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos que se publicó en pleno proceso de transición abriendo una serie de interrogantes que a la fecha resultan vitales para la comprensión del proceso político liderado actualmente por el Presidente Juan Carlos Wasmosy. Entre los temas analizados por destacados académicos paraguayos se consideran la naturaleza de la transición paraguaya y la dinámica de las relaciones entre los tres actores que componen la base de poder del Estado prebendario-clientelista: el gobierno, el Partido Colorado y los militares. La complejidad del tema lleva al lector interesado en el estudio comparado de las transiciones a prever que los desafíos que enfrentará este proceso en el Paraguay serán de una naturaleza, magnitud y complejidad muy distintos a aquellos de otros países del Cono Sur.⁵

José Luis Simón pasa revista a los principales eventos que llevaron

3 Ver también Paul Lewis, *Paraguay Under Stroessner* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1980).

4 Domingo Rivarola, «Política y sociedad en el Paraguay contemporáneo: el autoritarismo y la democracia», *Síntesis* 10 (enero-abril 1990), pp. 145.

5 Ver Alfredo Rehren, «Wasmosy frente al Estado prebendario-clientelista: desafíos del liderazgo presidencial democrático», ponencia presentada al Seminario Internacional «La Democracia en Paraguay cinco años después», organizado por la Fundación Hanns-Seidel en Asunción entre el 4 y 5 de agosto de 1994. Este trabajo será publicado próximamente por la Fundación en un volumen que contiene las ponencias presentadas en dicho seminario y en la *Revista Paraguaya de Sociología*.

al golpe de estado y al rol que jugaron los principales actores políticos en una transición que es adecuadamente caracterizada como iniciada «desde dentro y desde arriba». Los artículos de Esteban Caballero y Domingo Rivarola resultan fundamentales para trazar la evolución de las relaciones entre el nuevo gobierno *de facto* y los partidos de oposición y la recomposición del Partido Colorado, sobre cuyas bases se construirán la transición y consolidación democráticas. El papel desempeñado por las Fuerzas Armadas en este proceso de apertura política y la redefinición de sus relaciones con el Estado y la sociedad son analizados por Carlos María Lezcano y Carlos Martini. Ambos ponen en duda de que cambios reales puedan haberse desarrollado al interior de las Fuerzas Armadas como producto de su intervención y tal como los eventos posteriores lo señalan, la profesionalización y despolitización de los militares siguen siendo un problema pendiente. Luis Galeano pone el centro de su atención en el «paradigma del príncipe» para resaltar las huellas del realismo político que se manifiesta en una tradición caudillista y en la «ley del *mbareté*» (utilización de la fuerza), que permean la cultura política paraguaya.

Finalmente, para quienes están interesados en la dinámica de las elecciones presidenciales de 1993, Marcial Riquelme en *Negotiación de corredores democráticos en el Paraguay* nos presenta el informe final de la delegación de observadores de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de los Estados Unidos (LASA). En él, después de realizar un detallado estudio del sistema electoral, contendores políticos y campaña electoral, se evalúan los resultados de las elecciones. Se concluye que éstas se realizaron en forma satisfactoria, con libertad de expresión y sin violencia, aunque en un «escenario macro-político que conservaba ciertos rasgos fundamentalmente no democráticos» (pág. 110).⁶ Para quienes se especializan en sondeos de opinión pública, todavía resta por explicar qué factores culturales, técnicos o institucionales llevaron a que las encuestas fallaran en predecir el comportamiento electoral del ciudadano paraguayo.

Todos estos textos apuntan a la necesidad de analizar con más detención el rol central del Estado prebendario-clientelista en un proceso de transición como el del Paraguay. Recientemente el Estado en América Latina ha vuelto a renacer como una institución relevante en el estudio de la consolidación democrática, y no hay duda de que en Paraguay su

6 Este texto es complementario del Informe Final de junio de 1993, elaborado por la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, titulado «Elecciones Generales del Paraguay: 9 de mayo de 1993».

centralidad es crucial.⁷ Sin embargo, llama la atención que el Estado no haya sido suficientemente incorporado a la literatura teórica y que el caso paraguayo haya sido virtualmente ignorado.⁸ Por ende, los marcos de referencia teóricos disponibles para el estudio de las democratizaciones en la región resultan limitados para el análisis del caso paraguayo.⁹

El gran desafío de la transición paraguaya ha sido justamente la transformación del Estado prebendario y clientelista, lo que aparece como un requisito a cumplirse en forma simultánea con la consolidación de instituciones y procesos democráticos. Conspira en contra de este proceso una cultura política que durante 35 años de autoritarismo impidió la modernización de la clase política y el surgimiento de nuevas generaciones de relevo al interior de los partidos políticos

Si bien las elecciones de 1993 significaron el término del autoritarismo, la transformación del Estado quedó pendiente. El programa del Presiden-

- 7 Ver Guillermo O'Donnell, «Estado, democratización y ciudadanía» en *Nueva Sociedad* 128 (noviembre-diciembre 1993), pp. 62-87 y los diversos artículos contenidos en *Revista de Ciencia Política* 15 (1993).
- 8 Ver por ejemplo los textos clásicos de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986) y Larry Diamond, Juan Linz y Seymour M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989). Asimismo, trabajos especializados sobre el tema militar como Louis W. Goodman, J. Mendelson and J. Rial, eds., *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America* (Lexington Books: Toronto, 1990), y Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1988), también son un ejemplo de esta situación. Estudios acerca del rol del Estado en América Latina, también son deficitarios a este respecto. Incluso Alfred Stepan, en su artículo «State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone», aparecido en el pionero libro de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *Bringing the State Back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), incluye a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, pero ignora el caso del Paraguay. El reciente libro de Lawrence S. Graham, *The State and Policy Outcomes in Latin America* (New York: Praeger, 1990), tampoco considera el caso del Estado clientelístico en la serie de excelentes casos que ilustran el análisis del impacto que tienen las estructuras estatales en las políticas públicas y procesos de transición a la democracia. Una excepción es Terry Lynn Karl, «Dilemas de la democratización en América Latina», originalmente publicado en *Comparative Politics* 23 (October 1990) y reproducido en *Foro Internacional* 31 (enero-marzo 1991), pp. 388-417, quien sostiene que «el rango de opciones disponibles a quienes toman decisiones es una función de estructuras creadas en un período anterior, y, al mismo tiempo, de qué manera esas decisiones están condicionadas por instituciones establecidas en el pasado» (pág. 402). Este artículo asume como determinante esta perspectiva, pero sin embargo, Terry Karl tampoco incorpora el caso concreto del Estado prebendario y clientelista del Paraguay a su análisis.
- 9 Charles G. Gillespie, «Paraguay After Stroessner: Democratizing a One-Party State», *Journal of Democracy* 1 (Fall 1990), pp. 49-58.

te Wasmosy apunta a resolver este desafío. Postula desburocratizar la administración del Estado y abrirla a todos los partidos; implementar las instituciones previstas en la nueva Constitución; reestructurar y despolitizar las fuerzas armadas; racionalizar el gasto público y privatizar las empresas estatales, todos objetivos que chocan contra las bases del Estado tradicional.¹⁰

Una racionalización del Estado que involucre su achicamiento y la disminución del gasto público no sólo afecta la estabilidad social del país por la falta de empleo alternativo, sino también la estabilidad política ya que la sobrevivencia del partido de gobierno y los intereses de las Fuerzas Armadas se verían seriamente afectados. Primero, porque la magnitud del empleo que ofrece el Estado, especialmente a los sectores medios, en un país que tiene un sector privado pequeño y precario es difícil de reemplazar rápidamente. Segundo, porque los funcionarios públicos no sólo obtienen un empleo a cambio de lealtad política, sino que además contribuyen mensualmente con un porcentaje de su sueldo a las arcas del Partido Colorado. Y finalmente, porque los Ministerios de Defensa y del Interior concentran alrededor de un cuarenta por ciento del personal de la administración centralizada y gran parte del presupuesto nacional. Cualquier disminución implicaría reducir sus fuerzas, lo que dada la gravitación política de las Fuerzas Armadas sería difícil de llevar a cabo.

ALFREDO REHREN B.

*Profesor del Instituto de Ciencia Política
Universidad Católica de Chile*

10 Ver República del Paraguay, *Programa de Gobierno del Presidente de la República del Paraguay, Ingeniero Juan Carlos Wasmosy (Período 1993-1998)* (Asunción, 1993). Los programas de los distintos partidos y candidaturas se encuentran en República del Paraguay, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, *Elecciones generales, 9 de mayo 1993 (Asunción, 1993)*.