

PARAGUAY EN EL UMBRAL DEL CAMBIO

DIEGO ABENTE BRUN

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PARAGUAY

Resumen

El año 2006 estuvo dominado por eventos políticos. A inicios del año el Partido Colorado realizó sus elecciones de autoridades partidarias. El Presidente Duarte Frutos triunfó, pero su asunción a dicho cargo, prohibida por la Constitución, desató una crisis política de proporciones y un clima de enfrentamiento permanente. La oposición reaccionó con una masiva marcha de protesta y el Presidente Duarte optó por una retirada táctica. Pronto, sin embargo, abrió un nuevo frente tratando de forzar una reforma constitucional que permita la reelección. En este clima de tensiones se realizaron en noviembre las elecciones municipales, cuyos resultados no difirieron significativamente de los de las celebradas en 2001. El otro acontecimiento mayor fue el surgimiento político de la figura de Fernando Lugo, ex Obispo católico que abandonó la vida clerical y se convirtió en el principal candidato de oposición para las elecciones presidenciales de 2008. En el terreno económico algunas variables macroeconómicas continúan estables mientras otras, como la inflación, se dispararon, y el crecimiento continuó a paso lento. La situación social mostró la permanencia de altos niveles de pobreza, el creciente desasosiego social, y los efectos disruptivos de la masiva migración a España y otros países desarrollados.

Abstract

The year 2006 was dominated by political events. Early in the year the Colorado Party held internal elections and had President Duarte Frutos was elected as its President, even though he was constitutionally forbidden from running. This set up the ground for a deep political crisis and a climate of permanent confrontation. The opposition gained the upper hand with a massive demonstration against the violation of the Constitution. President Duarte responded with a tactical retreat but soon opened a new front seeking to force a constitutional reform to allow him to run for re-election. In this climate of tensions municipal elections were held in November and the results by and large left unchanged the electoral scenario of the previous ones, held in 2001. The other major event was the emergence of the political figure of former Bishop Fernando Lugo, who resigned his position and became the key opposition contestant for the presidential elections of 2008. In the economic front the situation remained stable, with most macroeconomic indicators under control, except inflation which rose dramatically, and sluggish growth. The social situation, however, exhibited the continuation of high levels of poverty, increasing social malaise, and the disruptive effects of the massive migration to Spain and other developed countries.

PALABRAS CLAVE • Fernando Lugo • Nicanor Duarte Frutos • Violación de la Constitución • Situación Económica • Situación Social

El año 2006 ha estado marcado por acontecimientos políticos dramáticos –la encarnizada batalla desatada por el Presidente en su intento reeleccionista y el surgimiento de la candidatura presidencial del ex Obispo Fernando Lugo, figura carismática de gran arrastre– al punto que los temas sociales y económicos parecieron quedar relegados a una suerte de música de fondo. Sin embargo, hay una obvia –aunque quizás no tan visible– interrelación entre ambos, de tal modo que sin entender la dinámica social y económica tampoco se podrá comprender lo político.

I. TEMAS SALIENTES EN LA REALIDAD SOCIAL Y SU IMPACTO POLÍTICO

1. Crece el desasosiego social

Una lectura atenta de la realidad revela que la problemática social especialmente adquirió características particulares. En este plano, el año estuvo caracterizado por una intensificación del malestar social manifestado en dos indicadores. El porcentaje de la población que vive en la pobreza continuó alto, aunque aún no hay cifras oficiales para el período. No obstante, en el año 2005 el 38,2% vivía por debajo de la línea de pobreza, un punto menos que el año anterior (DGEEC, 2006: 13). De ello se deduce que la leve recuperación económica del trienio 2004-2006, con tasas de crecimiento del PIB per cápita de 4,1%, 2,9% y 4,0%, respectivamente (BCP 2006b: 2), no logró un mejoramiento efectivo de la situación de los sectores más castigados. Dicha recuperación se ha debido en gran parte al aumento de las exportaciones de carne y de las remesas del exterior, con efectos más bien concentradores la primera, y de carácter restringido la última. Mientras la situación mejoró para algunos, muchos continúan debatiéndose entre la pobreza y la miseria.

En segundo lugar la problemática de la migración, especialmente a España, alcanzó ribetes particulares a raíz de tres hechos. Primero, la constatación que entre el 10 y 12 % de la población cuenta con algún pariente cercano fuera del país (BID, 2006: 17; CIRD/USAID, 2006:15-16). Segundo, la magnitud de las remesas de los paraguayos en el exterior que de acuerdo con datos recogidos por el BID asciende a 650 millones de dólares anuales equivalentes al tercio de las exportaciones (BID, 2006: 26; BCP, 2006). Tercero, el fuerte deseo de salir del país del 36 % de la población que según una encuesta reciente planea emigrar (CIRD/USAID, 2006: 16). Esta dramática cifra se complementa con otros indicadores de desasosiego, como el aumento de la tasa de suicidio, que pasó del 4,2 por 100.000 en 1994, al 5,3 en 2005, y un estimado 6,2 por 100.000 en 2006 (Krug et al., 2003).

2. La economía da señales contradictorias

Estos desarrollos en el terreno social reflejan la evolución contradictoria de las variables económicas. Por el lado positivo debe mencionarse el mantenimiento de la estabilidad fiscal. Luego de años de continuos e insostenibles déficit fiscales, la administración instalada en 2003 logró revertir la situación y produjo un superávit fiscal de 1,6% del PIB en 2004. Un relativo relajamiento posterior redujo dicho superávit a 0,8% en 2005 y 0,5% en 2006.

Asimismo, la coyuntura favorable para las exportaciones de carne y el buen precio internacional de la soja repercutieron en una ligera reactivación económica, con el PIB per cápita creciendo al 4% contra el 2,5 % en 2005 y 4,1 % en 2004. Pero debido a que dicho crecimiento se concentró en sectores generadores de escasa mano de obra, sus efectos quedaron restringidos a un segmento pequeño de la población. En efecto, los dos grandes incrementos se dieron en la exportación de carne, que aumentó de 162 millones de dólares en 2004 a 422 millones en 2006 y en las remesas del exterior, cuyo monto oscila entre 300 millones de dólares según el Banco Central y \$ 650 millones según el BID.

En este punto es preciso referirse al régimen de triangulación comercial que florece en la frontera oriental con el Brasil. A pesar de que ha habido un considerable progreso en reducir la subregistro

y el contrabando, estimaciones del BCP apuntan a un volumen de “reexportaciones” del orden de los 2.6 billones de dólares cuando las exportaciones legales sólo bordean los 2 billones de dólares (ABC, 2007).

Este comercio representa una fuente de grandes ingresos para una comunidad de empresarios predominantemente árabes y chinos, pero su efecto sobre la economía del país es limitado. Además, debido a la naturaleza del negocio, ejerce una influencia nociva sobre la política y un efecto perturbador sobre el financiamiento de las campañas políticas.

Por otro lado la inflación, que ya se había disparado al 10 % en 2005, continuó aumentando y cerró el año con un índice de 12,5 %, con lo cual los sectores de menores ingresos y los asalariados se vieron duramente golpeados. Esta inflación se dio a pesar de que la moneda local perdió más de 15% de su valor frente al dólar entre fines de 2005 y fines de 2006, con lo cual las importaciones se abarataron considerablemente.

3. El tiempo político se acelera

Pero la coyuntura, más allá de lo social y lo económico, ha estado caracterizada por hechos políticos nuevos y novedosos. Nuevos cronológicamente pero sobre todo novedosos políticamente.

Por una parte se tejió todo un entramado de acciones y reacciones en torno a la ofensiva del Presidente Duarte Frutos para modificar la Constitución y poder postularse a la reelección. Por la otra, se realizaron las elecciones municipales que de alguna manera quedaron opacadas o subordinadas a la gran disputa de 2008, como una suerte de juego menor. Además, el panorama se complejizó en gran medida debido a la incorporación de nuevos temas y actores.

En esta sección examino, por una parte, las marchas y contramarchas con miras a las elecciones de 2008 que en gran medida giran alrededor del deseo reeleccionista de Duarte Frutos y, por la otra, la candidatura del ex obispo Fernando Lugo. En la siguiente sección analizo los resultados de las elecciones municipales de noviembre, desplazados a un segundo plano aun debiendo haber sido el acontecimiento político del año.

- ***La ofensiva reeleccionista y la contraofensiva ciudadana***

El hecho detonante del nuevo escenario fue la aceleración de los tiempos políticos desatada por el Presidente Duarte Frutos en su intento de modificar la Constitución para hacer posible la reelección. Con tal motivo logró adelantar las elecciones internas del Partido Colorado que debían realizarse a mediados de 2006 y las fijó para febrero de 2006. Con un despliegue pocas veces visto de recursos estatales, la elección consagró una victoria amplia del Presidente, pero de un margen tal que hasta los analistas más conservadores dudaron de los guarismos.

Lo relevante, sin embargo, no fue tanto el control del Partido Colorado, que se daba por descontado, sino la manipulación del Poder Judicial. La Constitución prohíbe al Presidente de la República ocupar cualquier otro cargo, pero la Justicia aceptó que Duarte Frutos inscriba su candidatura a Presidente del partido mediante el ardid semántico que una cosa era ser electo y otra ejercer. Llegado el momento de instalar las autoridades el Presidente presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el fallo judicial arriba mencionado (e irónicamente contra la propia

norma constitucional) y solicitó, como medida cautelar, que la misma sea suspendida mientras se estudiaba el fondo de la cuestión. La Corte Suprema otorgó de inmediato la medida cautelar, permitiendo a Duarte asumir la presidencia del partido, a las resultas del estudio de la cuestión de fondo que por supuesto aún hoy sigue sin resolverse.

Sin embargo, la reacción ciudadana contra este hecho sorprendió a propios y extraños. Una masiva y espontánea manifestación de más de 40.000 personas se llevó a cabo en contra de esta manipulación de la justicia al grito de “¡Dictadura, nunca más!”. El Gobierno, sorprendido por la magnitud de la reacción, realizó una retirada estratégica y Duarte Frutos pidió permiso a la Presidencia del partido y declinó la Presidencia interina a su mano derecha José Alberto Alderete.

- ***La Concertación de la oposición***

El nuevo escenario vigorizó a la oposición y condujo a la firma de un acuerdo amplio suscrito por los tres partidos principales, el PLRA, Patria Querida, y UNACE, todos los partidos pequeños, y numerosas organizaciones sindicales, campesinas, y de la sociedad civil. Además de oponerse de manera categórica a la manipulación del Poder Judicial y a la tentativa reeleccionista de Duarte Frutos, la Concertación se propuso llegar unida a las elecciones de 2008. El entonces Monseñor Lugo actuó como “animador” de la misma y cumplió un rol clave en su convocatoria.

Pronto, sin embargo, las dificultades políticas empezaron a aflorar. Patria Querida y algunos partidos pequeños se opusieron a visitar en la cárcel al líder de UNACE General Oviedo. La presencia de UNACE fue siempre la más difícil de administrar, pues algunos de estos partidos se habían enfrentado frontalmente en el intento de golpe de Estado de 1996 y en su rol en los acontecimientos del mes de marzo de 1999 que llevaron a la renuncia del Presidente Cubas Grau y a la fuga de Oviedo a la Argentina. Otros, en tenor puramente oportunista, no se cuestionaban nada al respecto, siguiendo un suerte de máxima criolla que dice que “en política todo es posible”. Finalmente, algunos consideraban que la necesidad política justificaba un acercamiento a Oviedo, puesto que además él mismo y su movimiento ya no representaban la amenaza autoritaria de un lustro o una década atrás.

- ***El surgimiento de Fernando Lugo***

La manifestación ciudadana arriba mencionada fue llevada a cabo por un conjunto de organizaciones y partidos políticos agrupados en una coordinadora denominada Resistencia Ciudadana presidida por el Obispo emérito de San Pedro, Monseñor Fernando Lugo. Conocido por su activismo a favor de las causas sociales, Lugo, de 56 años, era ya un referente público de importancia. Pero el éxito de la manifestación que muchos atribuyeron a su figura convocante y su magnífico discurso central que electrizó a los presentes y atemorizó a sus adversarios, lo catapultó a la primera línea del escenario nacional. En poco tiempo quedó en evidencia que el escenario político tenía ahora un nuevo líder de formidable carisma. Cada vez más grupos y sectores de oposición presionaban por una concertación y muchos, la mayoría, vieron en Lugo la figura aglutinante de la misma.

La figura de Lugo produjo reacciones contradictorias en la oposición. Por una parte se trataba de un refuerzo importante. Pero por el otro podía desplazar a los liderazgos de Pedro Fadul, en Patria Querida, y de los precandidatos liberales Federico Franco y Carlos Mateo, todos ellos ansiosos por representar como candidatos presidenciales una concertación de partidos de oposición.

En poco tiempo la temida incursión de Lugo en la política se hizo realidad. El 25 de diciembre de 2006 renunció a su carácter de Obispo y clérigo, por lo que recibió una sanción canónica del Vaticano, y anunció el lanzamiento de su candidatura presidencial. Casi inmediatamente después se conformó un nuevo movimiento político de corte izquierdista denominado Tekojojá (Igualdad en guaraní) como soporte político del mismo. Se constituyó también, con una membresía mayoritariamente colorada disidente, el Movimiento Paraguay Posible, liderado por su hermano Pompeyo Lugo.

Todas las encuestas realizadas hasta la fecha posicionan a Lugo a la cabeza en cualquier escenario y resulta de lejos el candidato con mayores posibilidades de poner fin a la hegemonía de 60 años del Partido Colorado. El fenómeno Lugo, cuya popularidad cruza todas las fronteras partidarias y amenaza con quebrar lealtades seculares, demuestra que en condiciones políticas como las paraguayas, solamente la emergencia de una figura que despierte esperanzas chiliásticas¹ tiene la posibilidad de romper una estructura clientelista tan fuerte y arraigada. Sólo de esa manera puede salirse de una situación en la que el 80% de la población electoral se encuentra afiliada a un partido tradicional y, al mismo tiempo, el 75 % considera a los partidos como las instituciones menos confiables (CIRD/USAID, 2006:16).

Aunque está bien claro el carácter carismático de la figura de Lugo, no está igualmente claro su perfil político e ideológico. Algunos ven en él a un Chávez o Morales aunque Lugo se define como hombre de centro e insiste en la necesidad de sanear la política paraguaya. En sus frecuentes declaraciones se posiciona como un hombre sensato que promueve un cambio de fondo pero con una fórmula propia y sin entregarse a los extremismos ni a los maximalismos. Por otra parte, los documentos publicados por el Movimiento Tekojojá constituyen una mezcla de un socialismo superado en lo doctrinario con una suerte de pragmatismo estatista en lo concreto, pero sin duda esto habrá de sufrir un proceso de decantamiento (Abente, 2007).

- **La Concertación en la encrucijada**

El nuevo escenario que resulta del surgimiento de la candidatura de Fernando Lugo colocó a la concertación opositora en una difícil situación. Sin duda los partidos integrantes de la misma, especialmente el PLRA y Patria Querida, esperaban disputarse entre ellos el liderazgo de la misma. Sin embargo, en la coyuntura actual es obvio que ni uno ni otro ofrecen candidatos que puedan superar a Lugo. El dilema se plantea pues en cómo seleccionar la candidatura presidencial. En general los partidos plantean la realización de una elección interna a padrón abierto en la que todos los afiliados a los partidos de la misma e independientes y quizás también aquellos colorados que no votaron en las internas de este partido elijan el candidato.

Esta propuesta, que técnicamente es difícil y costosa, ofrece además considerables riesgos. En primer lugar, no permitir que voten los afiliados al Partido Colorado puede alienar los votos que podrían fugarse de dicho partido en las elecciones nacionales hacia un candidato no colorado, y permitirlo puede prestarse a manipulaciones a fin de producir resultados espurios. En segundo lugar, una interna de estas características favorece a las fuerzas con mayor estructura, el PLRA

¹ Del griego *khilias* "mil años". Creencia de algunas sectas cristianas en la venida de Cristo para instalar su reino en el año 1000 que inspiró el surgimiento de los movimientos llamados milenaristas.

en este caso, y puede producir un resultado técnicamente correcto pero políticamente perjudicial. La influencia de la estructura no se manifiesta únicamente, como generalmente se piensa, en la capacidad de movilizar los votos cautivos. La misma tiene importancia crucial en el control de las mesas de votación, que son unas 8.500 distribuidas en todo el país. Ello implica movilizar un aparato de control de más de 20.000 veedores y miembros de mesas electorales altamente capacitados y de intachable integridad pues, como todo político bien sabe por experiencia, “mesa que no se controla es mesa que se pierde”. Esto se produce aún con la utilización de urnas electrónicas pues si bien con ellas se evita que se le reste votos a los candidatos sin capacidad de control, ello no impide que las mismas se “carguen” cuando hacia el final del día ya resulta evidente quiénes son los electores que no acudirán a los comicios. Labrada el acta –con el sistema tradicional– o lacrada la máquina –con el sistema electrónico– lo único válido son esos dos documentos: el acta y el registro de la máquina.²

En síntesis, el dilema de la Concertación es que los partidos con estructura carecen de candidatos claramente ganadores, y los candidatos claramente ganadores carecen de estructuras partidarias. De ahí que los Movimiento Tekojóá y Paraguay Posible, que sostienen la candidatura de Lugo, insistan en resolver las candidaturas vía acuerdo político. Algunos sectores del PLRA parecerían abiertos a dicha fórmula, pero otros se muestran intransigentes. Habrá que ver si prevalecen los intereses generales o las aspiraciones personales y grupales.

- ***El retorno de Oviedo de la mano de Duarte Frutos***

Hacia el final del año y en los primeros meses de 2007 se volvió a alterar el panorama político cuando el Fiscal General del Estado, bajo la evidente influencia del Presidente Duarte Frutos, dictaminó a favor de revisar la sentencia que condenó al General Lino Oviedo a 10 años de prisión por su insubordinación e intento de golpe de Estado de abril de 1996. La Corte Suprema de Justicia, que tres meses atrás rechazó dicha posibilidad por un voto de 7-2, debe ahora decidir de nuevo si revisa o no la sentencia “firme y ejecutoriada” de la Corte anterior en vista del dictamen fiscal sobre “hechos nuevos”. La medida podría ser un intento de conseguir el apoyo de los parlamentarios oviedistas para una reforma o enmienda de la Constitución que abra paso a la obsesión reeleccionista de Duarte Frutos.

Por otro lado podría también ser una maniobra destinada a dividir al frente opositor, restando los votos de Oviedo a Lugo u otro candidato de la Concertación y asegurando así para el 2008 un escenario electoral que permita al Partido Colorado retener el poder con entre 37 y 40 por ciento de los votos, como lo hicieron Juan Carlos Wasmosy en 1993 y su Ministro de Educación, Nicanor Duarte Frutos en 2003. En este caso se asume que los votos de Oviedo en prisión pueden favorecer a un candidato opositor que, desde luego, tendrá que recurrir, una vez electo, a algún tipo de amnistía para el mismo. Pero con Oviedo en libertad y habilitado para ser candidato, el panorama se complica para la oposición. Oviedo puede intentar liderar la Concertación, postularse fuera de la Concertación o sumar su apoyo al candidato de la misma. Sólo esta última opción es políticamente factible. La primera sería un suicidio para la oposición y la segunda le restaría votos.

² Paraguay comenzó a utilizar máquinas de votar brasileras en las elecciones municipales de 2001. En las elecciones de 2006 algunos distritos usaron máquina de votar y otros el sistema de papeleta tradicional. En el sistema tradicional las papeletas deben destruirse al concluir el acto, no quedando luego otra constancia que el acta de escrutinio.

Cualquiera sea el desenlace de esta jugada, la misma ha demostrado de una manera patente la absoluta falta de independencia del Poder Judicial. Independientemente de su naturaleza, el caso Oviedo –politizado desde un principio por el propio Oviedo y por el ex Presidente Wasmosy– terminará pues como empezó: con sentencias condicionadas desde el poder político o con una ley de amnistía.

II. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Las elecciones municipales fueron realizadas en noviembre, de conformidad con el calendario legal y en ellas se eligieron Intendentes y Juntas Municipales en 227 municipios del país. La participación fue escasa. Concurrió a votar el 49,56% de los inscritos mientras que en las elecciones de 2001 la participación fue del 54,49%.

El partido de Gobierno ganó 151 intendencias, el PLRA 69, Patria Querida 1, el Encuentro Nacional 2, y candidatos independientes pero de perfil opositor 3. No hubo cambio significativo con respecto a la situación de 2001. El Partido Colorado ganó 10 intendencias más que en 2001. El PLRA ganó 3 intendencias más, el Encuentro Nacional retuvo 2, candidatos independientes retuvieron 3, y Patria Querida conquistó 1. En líneas generales el panorama electoral cambió poco o nada. La tabla que sigue ilustra esta situación.

Tabla 1: Intendencias y Partidos Políticos Comparación 2001-2006

Partidos	2001 Intendencias	2006 Intendencias	2001 %	2006 %
ANR	141	151	65,89	65,94
PLRA	66	69	30,84	30,13
PEN	2	2	0,83	0,90
UNACE		3		1,31
PPQ		1		0,40
INDEPENDIENTES	5	3	2,34	1,31
TOTALES	214	229	99,80	99,99

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Si la comparación se realiza en términos de cantidad y porcentajes de votos con lo que los partidos obtuvieron el número de intendencias arriba graficado el resultado es igualmente estático. Ambos partidos tradicionales siguen reteniendo el 83% (2001) u 82% (2006) del electorado, pero han disminuido sus porcentajes totales, aunque mínimamente. Lo destacable aquí es que la figura del Presidente Duarte Frutos, presentada como un líder fuerte que ha rescatado al Partido Colorado electoralmente, no ha influido en una mejoría del caudal del partido, que por el contrario ha disminuido en términos porcentuales como se observa en el cuadro siguiente.

Tabla 2: Resultados de elecciones para intendentes municipales (2001-2006)

Partidos	Total 2001	Total 2006	% 2001	% 2006
ANR	601.994	669.123	49,46	48,90
PLRA	412.360	447.745	33,88	32,72
TOTAL	1.217.254	1.368.331	100,00	100,00

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La suerte de los partidos menores ha sido escasa. El Partido Patria Querida, cuyo candidato presidencial obtuvo 22 % de los votos en las elecciones presidenciales de 2003, sólo logró ganar una Intendencia, en la pequeña localidad de Mayor Martínez y con el apoyo de los demás partidos de oposición, mientras que el Encuentro Nacional ganó decisivamente la intendencia de Filadelfia, ciudad de porte un tanto mayor.

Finalmente, un mejor indicador de la fuerza de los partidos lo da los votos obtenidos para las *Juntas Municipales*, pues en numerosos casos los candidatos a Intendentes tienen el apoyo de otros partidos de la oposición, o candidatos del Partido Colorado generan mayores simpatías que la lista de su partido. La tabla que se incluye a continuación muestra esa diferencia.

Tabla 3: Elecciones municipales de 2006. Intendentes y juntas municipales

Junta municipal	Partidos	Total votos	%
	ANR	607.103	44,50
	PLRA	406.757	29,82
	TOTAL	1.364.147	100,00
Intendente	Partidos	Total votos	%
	ANR	669.123	48,90
	PLRA	447.745	32,72
	TOTAL	1.368.331	100,00

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

El Partido Colorado ganó la Intendencia de las principales ciudades del país (Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo, Caaguazú) y la de Asunción debido a la división del voto opositor. El PLRA obtuvo la victoria en Fernando de la Mora³, y un número de intendencias de mediano porte pero de relieve por ser capitales departamentales (Concepción, Pedro Juan Caballero, Villarrica, Pilar, Aregua, San Pedro, y San Juan Bautista de las Misiones), aunque en casi todas ellas su triunfo se produjo con el apoyo de los demás partidos de oposición.

En síntesis, el Partido Colorado continúa con un respaldo electoral del 45 por ciento, guarismo que se ha mantenido en la última década independientemente de las variables políticas, sociales o económicas coyunturales. Ello habla de un voto cautivo sumamente consolidado. A su vez el

³ La cuarta ciudad en población del área metropolitana.

PLRA mantiene su apoyo en torno al 30%, lo que significa que continúa reteniendo su electorado de base. Pero a diferencia del partido de gobierno, que es mayoría, lo significativo en el caso del PLRA es que no ha logrado en la última década y media romper el techo del 30%, con lo cual se complica su chance de convertirse en partido de gobierno.

En Asunción, sin embargo, la situación ha sido más fluctuante como se desprende de la tabla que se incluye a continuación. En dos de las tres elecciones recientes la ANR obtuvo alrededor del 45% de los votos y la oposición unida hubiese ganado la Intendencia. En 1996 así fue cuando el candidato del PLRA apoyado por el Encuentro Nacional obtuvo el 51 % de los votos. Así hubiera sido en 2006 si el candidato de Patria Querida, que obtuvo 35% de los votos, hubiese tenido el respaldo del PLRA que obtuvo 16%, con lo que hubiese reeditado con 51% el resultado de 1996. En 2001, no obstante, la ANR hizo su mejor elección obteniendo 53% de los votos, capitalizando el descontento con la administración del saliente Intendente liberal. El candidato de la oposición, del PPS, aun con el apoyo liberal sólo alcanzó 41% de los votos.

Tabla 4: Resultados electorales en Asunción. Total de votos y porcentajes

	1996	2001	2006
ANR	105.078 (44,52%)	86.827 (53,29%)	73.397 (45,57)
PLRA	120.518 (51,01%)	Aliado con PPS	<u>25.610 (15,90%)</u>
PEN	Aliado con el PLRA	—	Aliado con PPQ
PPS	No existente	67.263 (41,28)	Aliado con PPQ
PPQ	No existente	No existente	<u>56.541 (35,11%)</u>
Total de Votos	236.033	162.924	161.060
Porcentaje de participación	90,45%	54,80%	44,92%

Fuente: Tribunal Superior de Justicia electoral, Asunción, Paraguay. www.tsje.gov.py.

III. CAMBIOS EN EL GABINETE

El año 2006 fue el de mayor rotación en el Gabinete Presidencial de Duarte Frutos (2003-2008). Seis de los diez ministerios cambiaron de titulares, aunque por diferentes razones. Los ministros en Paraguay son nombrados por el Presidente de la República y sirven a su discreción. Pueden ser censurados por las Cámaras del Congreso, en acción conjunta y con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros, pero aún así dicha acción no tiene carácter vinculante (Art. 194 de la Constitución Nacional).

El 16 de marzo se realizó el primer cambio. La mano derecha del Presidente renunció al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones para asumir la presidencia interina del Partido Colorado en vista que su presidente, el Presidente Duarte Frutos, solicitó permiso o licencia a la misma.

El segundo cambio se produjo el 24 de abril cuando el Ministro de Agricultura y Ganadería, Gustavo Ruiz Díaz, fue reemplazado por Carlos Abel Santacruz. Este a su vez fue sustituido por Ricardo Garay el 21 de agosto. En la misma fecha la Ministra de Relaciones Exteriores, Leila Rachid, fue sustituida por Rubén Ramírez Lezcano y el Ministro de Industria y Comercio, Raúl Vera Bogado, por

Jose María Ibáñez. Meses antes, el 22 de junio, la Ministra de Salud Pública y Bienestar Social, María Teresa León, fue sustituida por Óscar Rodríguez Doldán.

Todos los ministros del gabinete pertenecen al Partido Colorado y el presidente ejerce un control muy directo sobre sus gestiones e incluso expone a algunos, en ocasiones, a la crítica y el ridículo público. Esto es interpretado como un intento de su parte de recomponer la autoridad presidencial severamente afectada por el liderazgo débil, vacilante y vulnerable de su predecesor, Luis González Macchi. Es común también que el Presidente se comunique directamente con viceministros sin pasar por el conducto de su superior jerárquico. De esta manera los ministros se encuentran en general en una situación de bastante incertidumbre con respecto a la duración de sus mandatos.

La tabla que sigue a continuación ilustra esta situación:

Tabla 5: Cambios de gabinete 2006

Interior	Rogelio Benítez
Relaciones Exteriores	Rubén Ramírez Lezcano*
Hacienda	Ernst Ferdinand Bergen
Educación y Cultura	Blanca Ovelar de Duarte
Obras Públicas y Comunicaciones	Pánfilo Benítez**
Justicia y Trabajo	Derlis Céspedes
Salud Pública y Bienestar Social	Oscar Martínez Doldán***
Agricultura y Ganadería	José Molinas****
Defensa Nacional	Roberto González
Industria y Comercio	José María Ibáñez*****

* Reemplazó a Leila Rachid, en agosto.

** Reemplazó a José Alberto Alderete, en marzo.

*** Reemplazó a María Teresa León, en junio.

**** Reemplazó a Ricardo Garay, en febrero 2007, quien reemplazó a Carlos Abel Santacruz, en junio de 2006, quien a su vez reemplazó a Gustavo Ruiz Díaz, en abril de 2006.

***** Reemplazó a Raúl Vera Bogado, en agosto.

IV. EL CONGRESO

El Congreso, bicameral, cuenta con mayoría dividida. En la Cámara de Diputados compuesta de 80 miembros el Partido Colorado cuenta con 37 miembros, el PLRA con 21, el PPQ con 10, UNACE con 10, y País Solidario con 2. El Partido Colorado, sin embargo, aun perdiendo el apoyo de algunos disidentes, pudo sumar los votos de disidentes liberales y un diputado de País Solidario para superar ligeramente los 41 votos necesarios para reelegir Presidente de la Cámara al Diputado colorado Víctor Bogado. En la Cámara de Senadores la mayoría es opositora. De los 45 curules el Partido Colorado tiene 17 bancas, el PLRA 12, PPQ 7, UNACE 6, País Solidario 2, y el Encuentro Nacional 1. El Presidente, Enrique González Quintana de UNACE, fue electo por cómodo margen. En ambos casos los nombramientos son por un año y la elección de autoridades tiene lugar el, o poco antes del, 30 de junio de cada año.

Tabla 6: Composición de fuerzas políticas en el Congreso

	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
Partido Colorado	17	37
Partido Liberal Radical Auténtico	12	21
Partido Patria Querida	7	10
Partido UNACE	6	10
Partido País Solidario	2	2
Partido Encuentro Nacional	1	
	45	80

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral, Proclamación de Candidatos Electos al Congreso Nacional, Asunción, Paraguay, 2003.

El Congreso paraguayo posee considerables poderes. De acuerdo con un ranking elaborado por el BID, Paraguay comparte con Nicaragua los índices más bajos de poder presidencial frente al Congreso. En una escala de 0 a 1 Paraguay obtiene 0.19 mientras que Chile, por ejemplo, posee un índice de 0.66 y Brasil de 0.62 (BID, 2006: 49).

Debido a esta situación de poder dividido y al enrarecimiento del clima público producido por el insistente intento de Duarte Frutos de obtener la reforma constitucional para habilitar la reelección, las relaciones entre ente ambos poderes fueron tensas. En verdad el Poder Ejecutivo no envió ningún proyecto de ley de carácter trascendente, pues todas sus iniciativas parecen girar exclusivamente sobre el tema reelección, pero de todas maneras el Congreso se mostró intransigente en asuntos como los acuerdos para nombramientos de embajadores, directores del Banco Central, y directores de las entidades binacionales⁴.

V. EVALUACIÓN GENERAL DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

De lo discutido previamente se colige que los escenarios para el futuro ofrecen un pronóstico reservado. El país se encuentra aprisionado en un círculo vicioso. En un extremo, la continuidad en el poder del Partido Colorado sólo puede ofrecer más de lo mismo, como lo han probado las sucesivas administraciones de los últimos tres períodos constitucionales. Las dinámicas nuevas que alentaban esperanza terminaron generando preocupación. Tal es el caso del Presidente Duarte Frutos, ejemplo de la metamorfosis que produce el poder en contextos de débil institucionalidad, frágil marco de referencia ético, y generalizado clientelismo.

El asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña en 1999 y la exclusión de los seguidores de Lino Oviedo (que fundaron el partido UNACE) dejaron al Presidente Duarte Frutos como el único actor importante en el Partido Colorado. El éxito de su gobierno en resolver la crisis fiscal del Estado y la ausencia de rivales partidarios de peso le permitió mantener una hegemonía significativa

⁴ Con la excepción de un convenio de préstamo de Japón para la construcción de una represa hidroeléctrica sobre el Río Yguazú.

en el Partido de gobierno. Mas, en lugar de utilizar dicha influencia para producir cambios en la estructura socioeconómica del país y renovar el sistema político y el propio partido, como lo prometió, el Presidente Duarte Frutos se concentró en acumular poder personal y embarcarse en una campaña de reforma constitucional que le permita optar a la reelección.

En dicha tesitura, Duarte Frutos recompuso la estructura del Partido Colorado alrededor de la misma lógica del stronismo⁵. Impuso un fuerte énfasis a la partidización de la Administración Pública, incrementó la discrecionalidad en el manejo y el acceso a los recursos públicos (especialmente las binacionales Itaipú y Yacyreta), exacerbó el doble discurso en los temas sociales y de interés nacional, instauró una lógica de exclusión partidaria (sólo los seguidores del Presidente acceden a cargos de importancia y todos sus principales operadores políticos, especialmente presidentes de seccionales o unidades de base, lo hacen), y sometió al Poder Judicial y al Ministerio Público a su designio político; en síntesis, puso todo el poder del Estado al servicio de sus aspiraciones personales.

Siguiendo la misma táctica de la dictadura de Stroessner, este proceso se hizo posible gracias a que el Gobierno de Duarte Frutos logró quebrar el frente opositor ofreciendo a algunos de sus sectores prebendas y canonjías.

En el otro extremo, vista la incapacidad de la oposición de generar alternativas electorales viables, parecería que sólo el surgimiento de coyunturas excepcionales podría romper la inercia del esquema de dominación vigente.

Una alternativa, ya probada, es la emergencia de opciones mesiánicas y de corte autoritario-populista, como la ofrecida por Lino Oviedo en la última parte de la década de 1990. Como se ha explicado, hoy día esta opción ya no parece realista. La otra es el surgimiento de una candidatura como la de Lugo, amplia, convocante y que pueda apelar con fuerza a los votantes de todos los partidos. Queda por verse, sin embargo, si los partidos políticos de la Concertación tendrán la capacidad de escudriñar el sentido profundo de los acontecimientos y sobre todo realizar una apuesta fuerte a un futuro distinto.

En síntesis, una vez más Paraguay se encuentra en la encrucijada. Habrá que ver si la erupción milenarista despertada por Lugo es suficiente para generar el cambio político y, de ser así, si la misma habrá de producir un cambio profundo en la naturaleza de la política paraguaya. No obstante, el sólo desmantelamiento de la estructura corrupta de poder actual bien vale la pena y abrirá las puertas a un nuevo proceso y a una nueva esperanza.

REFERENCIAS

ABC. 2007. *Las reexportaciones siguen siendo el principal negocio de la economía* [En línea] <<http://www.abc.com.py/>>. [Consulta: 11-03-2007].

Abente, Diego. 2007. "Paraguay en la Encrucijada" *Diálogos Políticos*. *forthcoming*.

Banco Central del Paraguay. 2005. *Informe Económico*. Asunción: BCP. [En línea] <www.bcp.gov.py>. [Consulta: 11-03-2007].

⁵ El General Alfredo Stroessner gobernó el Paraguay dictatorialmente entre 1954 y 1989, con el apoyo político del Partido Colorado y el control de las Fuerzas Armadas.

- _____. 2006. *Informe Económico Preliminar. 2006*. [En línea]. <www.bcp.gov.py>. [Consulta: 11-03-2007].
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin American 2006 Report*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2006. *Estudio de Opinión Pública sobre las remesas en el Paraguay*. [En línea] <www.iadb.org>. [Consulta: 11-03-2007].
- CIRD/USAID. 2006. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Asunción: CIRD/USAID.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos). 2005. *Encuesta Permanente de Hogares*. Asunción: DGEEC.
- _____. 2006. *13 Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y Pobreza*. Asunción: DGEEC.
- Krug, E. et al. 2003. "La violencia autoinfligida". *Primer informe mundial sobre violencia y salud*. Washington: OPS-OMS, 2003: 201-231.
- TSJE (Tribunal Superior de Justicia Electoral). 2006. *Resultados Electorales 2006*. [En línea] < www.tsje.gov.py>. [Consulta: 11-03-2007].
- Última Hora. 2006. "El suicidio hoy es un grave problema de salud pública". [Publicación: 7-06-2006].

Diego Abente Brun es Sociólogo y Ph.D. en Ciencias Políticas por la University of New México. Fue Profesor vitalicio de Ciencia Política en la Miami University y es autor de numerosos artículos sobre la problemática de la democratización publicados en revistas como *Comparative Politics*, *Latin American Research Review*, *Journal of Latin American Studies*. Es autor o editor de varios libros y manuscritos sobre el proceso de democratización en Paraguay. Durante su periodo de actividad en la vida pública fue Senador durante dos periodos, Ministro de Justicia y Trabajo y Embajador del Paraguay ante la OEA. Actualmente está finalizando un periodo como Research Fellow del Kellogg Institute de la University of Notre Dame y será Fellow del National Endowment for Democracy.
(E-mail: dabenteb@nd.edu)