

El presente Documento de Trabajo es el resultado de la actualización y adecuación de las ponencias “Coalición política, una experiencia inédita en el Paraguay” (versión preliminar) y “Presidencialismo moderado y gobierno de coalición, una experiencia inédita. El caso de Paraguay”, preparadas para el Seminario Internacional "Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina", realizado los días 16 a 18 de septiembre de 1999 en Montevideo, Uruguay, con los auspicios de CLACSO, Grupo de Trabajo “Partidos Políticos y Sistemas Electorales” y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

**Presidencialismo Moderado y
Gobierno de Coalición.
Emergencia y fracaso
de una experiencia inédita**

**Myriam Yore
Marielle Palau**

BASE Investigaciones Sociales
Asunción, Paraguay
Noviembre, 2000



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

1.	Introducción	3
1.	El Presidencialismo Autoritario Paraguayo (1954-1989).....	7
2.	La transición del sistema presidencial paraguayo (1989-1999).....	10
2.1	La reforma constitucional, en busca del equilibrio perdido.....	12
2.2	El nuevo escenario político, entre la confrontación y los pactos.....	13
3.	Antecedente histórico: breve gobierno de coalición en el 46.....	17
4.	La construcción del poder ovidista.....	20
5.	Condiciones políticas del surgimiento de la coalición.....	25
6.	Gobierno de coalición bajo el presidencialismo moderado.....	27
6.1	Primer escenario: Ruptura y emergencia de la concertación.....	27
6.2	¿Cómo llega el actor colorado a compartir el gobierno.....	28
6.3	¿Cómo llega la oposición al cogobierno.....	29
6.4	Características centrales de la concertación en sus inicios.....	30
6.5	La primera crisis.....	31
6.6	Desafíos y perspectivas de consolidación al final del 99.....	34
6.7	Segundo escenario: Gobierno, al borde del precipicio en el 2000.....	36
6.8	De la deslegitimación a la ingobernabilidad.....	37
6.9	Las rupturas de los socios de la “unidad nacional”.....	39
6.10	La acción desarticulada de los actores sociales.....	41
6.11	La crisis generalizada.....	44
7.	Algunas conclusiones.....	47
	Bibliografía.....	49

Introducción

Es posible distinguir dos etapas históricas en la evolución del presidencialismo paraguayo contemporáneo. Por un lado, la presidencia autoritaria del general Stroessner (1954-1989) bajo la cual se tuvo un gobierno dictatorial de hecho. Por otro lado, el presidencialismo moderado hacia el que evoluciona el régimen de gobierno desde los primeros años de la transición a la democracia y de manera más dinámica a partir de la reforma constitucional de 1992 y de los sucesivos cambios en el sistema electoral y en la naturaleza del sistema de partidos.

Este Documento de Trabajo presenta el desarrollo reciente del sistema presidencial en el Paraguay en cuyo marco institucional avanza con muchas dificultades el proceso de transición democrática iniciado en 1989 con el derrocamiento del régimen autoritario stronista, y emerge en marzo de 1999 y hace crisis, el primer gobierno de coalición pluripartidista en medio siglo.

Más concretamente, se analizan las nuevas formas de ejercicio del gobierno presidencial durante la década de los noventa, con la acotación -constitucional- de los poderes del presidente de la república, principalmente a partir de las reformas institucionales mencionadas y su incidencia en la transformación gradual del sistema de partidos, en la creciente competitividad que adquieren los procesos electorales, y la consiguiente pérdida de la histórica hegemonía parlamentaria del oficialista Partido Colorado.

Como hipótesis central se plantea que el tradicional presidencialismo autoritario paraguayo, basado en un sistema bipartidista con un partido hegemónico y excluyente¹, ha empezado a

¹ La definición de bipartidismo con un partido hegemónico corresponde al sociólogo José N. Morínigo, pero es en general compartida por los cientistas sociales y políticos paraguayos. El peculiar bipartidismo paraguayo tiene, según Morínigo, las siguientes características:

a. "Los partidos no integran un sistema político compartiendo el gobierno, en el sentido amplio de este último término, sino más bien existe un partido que controla el poder, mientras que el otro puede tener vigencia en tanto acepte simplemente aparecer como adherido al poder, ejerciendo una oposición muy limitada, sin posibilidades de alterar la posición que ocupan los partidos dentro del sistema. En el bi-partidismo paraguayo, cuando uno de los partidos se halla en el poder, el otro se halla en la "llanura". La llanura tiene una profunda significación desde el punto de vista político. Implica una suerte de "exilio del poder", un "sitio" no solo alejado del poder, sino a su vez, un tiempo de castigo y de privaciones. Por eso, cuando el partido en el poder se ha desgastado a consecuencia de la corrupción, la impunidad, la falta de respuestas a los problemas urgentes de los ciudadanos, la expresión es que ese partido necesita ir a la llanura, lugar en donde, alejado del poder, podrá nuevamente purificarse.

b. Se garantiza la vida latente del partido que se encuentra al margen del control del poder político, es decir, se acepta la continuidad del partido en su expresión mínima, mas que como una organización como un referente "ideal", que se sostiene en base a relaciones de carácter afectivo-tradicional, por consiguiente no existe una persecución a sus miembros en tanto estos no dinamicen la organización como para competir por el poder.

El partido se convierte en un referente de identidad social, por consiguiente entre el partido "ideal", visualizado a través de la declaración de principios, los estatutos y el ideario y el partido real, que se funda en la praxis concreta de los partidos, se produce un distanciamiento tan grande que el partido ideal simplemente tiene una función legitimadora de una opción

Tradicional. Así por ejemplo, los afiliados al partido Colorado que fueron críticos de la dictadura, siguieron siendo colorados aun cuando el partido como organización y realidad colectiva tenga una praxis fundamentalmente antidemocrática. En estas circunstancias, el afiliado crítico se remite al partido ideal para justificar su continuidad en un partido con una praxis jerárquica y básicamente contraria a los valores de la democracia. Se recurre al partido ideal como una suerte de modelo que se sobrepone al partido real. Los símbolos partidarios son restrictivamente utilizados - música, bandera, color, etc.- en tanto pretendan ser utilizados como referentes públicos, precisamente porque significan salir de la vida latente, para por lo menos "discutir" el rol desempeñado dentro del sistema.

c. El esquema de participación electoral se halla tan limitado para el partido que se encuentra en la "llanura" que prácticamente lo que existe es una suerte de simulacro de elecciones, en donde los resultados son absolutamente previsible y en donde la participación se realiza en el marco de reglas sustancialmente distintas para el partido que se encuentra en el poder y el que se

entrar en crisis y a debilitarse² en la medida del avance del proceso de transición a la democracia iniciado con el golpe militar de 1989, dando paso en forma gradual a un régimen de gobierno que puede ser caracterizado como de presidencialismo atenuado combinado con un pluralismo moderado³ en el que coexisten tres partidos relevantes, pero uno sigue siendo el predominante, en el marco de un sistema electoral más competitivo.

El nuevo marco constitucional en conjunción con los cambios graduales en el sistema electoral (fundamentalmente la introducción del sistema de representación proporcional D'Hont para la distribución de bancas en los cuerpos colegiados, la incorporación de las candidaturas -luego movimientos- independientes) y las nuevas tendencias a la fragmentación en el sistema de partidos en el Paraguay, fue produciendo en forma paulatina modificaciones importantes en el funcionamiento real del sistema presidencial de gobierno y en los procesos y resultados electorales de la transición, incidiendo a su vez en la praxis de los actores políticos.

encuentra fuera del mismo.

El límite del avance del partido de la "llanura" sobre el partido en el poder no es rígido, depende de la capacidad de negociación de ambos, aunque por principio el partido hegemónico no puede permitir un avance de tal envergadura que pudiera significar un desarrollo de la posibilidad de compartir el poder.

Una de las estrategias más conocidas para evitar que el partido en la llanura presione con suficiente empeño como para debilitar al partido hegemónico, consiste en dividir a las fuerzas de los partidos excluidos del poder.

En este sentido en la historia política del Paraguay el periodo que se extiende desde 1962, hasta el golpe militar de 1989 puede ser considerado como un ejemplo típico de la utilización de la estrategia divisionista para seguir manteniendo un sistema bipartidista con un partido hegemónico..." (Morínigo:1998;200-201)

El sistema de partido hegemónico o pragmático-hegemónico ha sido caracterizado por Sartori de acuerdo a las siguientes peculiaridades: "el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permiten que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo no se produce de hecho la alternación, no puede ocurrir dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder" (Sartori, Giovanni: 1987).

En este sentido, históricamente el bipartidismo paraguayo fue más formal que real. La historia política independiente del país, desde la formación de los dos partidos tradicionales, el Colorado y el Liberal (hoy PLRA), en 1887, ha estado marcada por un sistema hegemónico y excluyente con uno u otro de los partidos controlando alternativamente el poder político por largos períodos, salvo el breve interregno que se extiende de febrero de 1936 a julio de 1937, cuando gobierna el posteriormente denominado Partido Revolucionario Febrerista (PRF). Fue así que los colorados gobernaron desde 1887 a 1904 y los liberales desde 1904 a 1936. Y a continuación, de nuevo el Partido Colorado, desde 1947. En los últimos 52 años, el coloradismo encarnó sucesivamente, entre 1947 y 1963, un gobierno monopartidario basado en un sistema de partido único no competitivo de tipo totalitario (de acuerdo a la tipología de Sartori), por la simple razón de que los partidos opositores estaban absolutamente proscritos de la actividad política.

Y, desde 1963 hasta el presente, se convirtió en el partido "hegemónico" (Sartori) o el "partido dominante", (concepto anterior desarrollado por Duverger como un sistema intermedio entre los sistemas pluralistas y los sistemas de partido único), por su sólida mayoría electoral en relación al conjunto de las fuerzas políticas de la oposición, por el número de afiliados y por el control monopólico de los recursos del Estado.

La vigencia de partidos menores en distintas épocas históricas no ha alterado en sustancia esta bipolaridad tradicional. Finalmente, otra peculiaridad del sistema paraguayo radica en que nunca en la historia, un partido entregó el poder a otro partido como resultado de alguna competencia electoral sino de golpes de estado o guerras civiles.

² Morínigo remite el debilitamiento del sistema bipartidista con un partido hegemónico y excluyente a dos factores: a. El proceso de desgaste de los partidos tradicionales y la emergencia más clara de una tercera vía, (con la posibilidad de las candidaturas independientes y la inclusión del sistema D'Hont para la distribución de los cargos colegiados electivos, introducidos entre las primeras modificaciones del Código Electoral en los años iniciales de la transición) y b. La creación de una ingeniería institucional que favorece la creación de un sistema multipolar, que pone en una situación difícil la continuidad de un sistema con partido hegemónico (Morínigo:1998;226)

³ En la clasificación de los sistemas de partidos propuesta por Sartori, la categoría del pluralismo moderado se sitúa por oposición al pluralismo extremo, y en ella pueden coexistir entre cinco o seis partidos relevantes en el marco del sistema multipartidista o pluripartidista (Sartori, Giovanni, Conferencia de Giovanni Sartori en el Instituto Italiano de Cultura, Montevideo, Lunes 26.10.98).

En síntesis, se pueden destacar tres rasgos que perfilan el escenario político nacional en los años recientes:

- a. La democratización del ejercicio del gobierno presidencial, por la desconcentración constitucional del poder del Presidente y un mayor equilibrio en la relación de los poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La gobernabilidad estuvo condicionada desde 1993 principalmente por la capacidad de la Presidencia de establecer puentes de diálogo y escenarios de negociación con las diferentes fuerzas políticas en las cámaras del Congreso.
- b. Lo anterior lleva a su vez a una creciente necesidad de búsqueda de coordinación interpoderes para facilitar el proceso y la eficacia gubernativa y asegurar la gobernabilidad, a partir de la pérdida de la antigua mayoría absoluta y disciplinada en ambas cámaras del Congreso por el partido de gobierno, ya sea por el control de la oposición del órgano legislativo (periodo 1993-1998), ya sea por la división de las bancadas oficialistas en las cámaras legislativas como reflejo de los conflictos interno partidarios (1993-1998/1998-2003).
- c. Se afirma la tendencia hacia un escenario político caracterizado por la búsqueda de consensos entre los actores políticos parlamentarios, ya sea para competir por el poder, ya sea para gobernar. Los intentos y concreciones de pactos, acuerdos o coaliciones interpartidarios, en el ámbito de la oposición o, entre el partido de gobierno y los partidos de oposición han marcado el proceso político, principalmente desde 1993 bajo la gestión gubernativa de Juan Carlos Wasmosy.

En este escenario político ya sustancialmente modificado con respecto al que prevaleció desde el inicio de la transición en 1989 y hasta antes del 93, y ante el agudizamiento la crisis de gobernabilidad planteada al gobierno de Raúl Cubas en marzo de 1999, emerge el “gobierno de coalición” pluripartidista encabezado por el Partido Colorado y acompañado por los dos partidos de la oposición parlamentaria, el PLRA y el PEN; reducido actualmente a colorados y encuentristas.

En este sentido, marzo marca el punto de inflexión de la transición paraguaya a la democracia iniciada en 1989, como consecuencia de los trágicos acontecimientos de la semana del 23 al 28. La segunda hipótesis que se plantea es que la agudización de la crisis política con el asesinato del vicepresidente de la República y la masacre de jóvenes manifestantes, y su resolución con la caída del gobierno de Raúl Cubas por presión de un movimiento de resistencia ciudadana, produjo -lo que se percibió entonces como- una ruptura abrupta y profunda con el modelo de transición "desde arriba" y de gobierno fundado en el esquema monopartidista de control excluyente del poder que prevaleció desde 1947 bajo la sombra del pacto colorado militar de dominación.

Efectivamente, luego de 52 años de gobierno presidencial colorado, de monopolio del poder administrador y de control hegemónico del aparato estatal, por primera vez en la historia de esta segunda mitad de siglo la ANR se ve obligada a llamar a los principales partidos de la oposición con representación parlamentaria para compartir la responsabilidad en la administración del Estado, vía una coalición gubernamental.

Este trabajo pretende ser una reflexión sobre la conformación y el fracaso del inédito gobierno de coalición surgido en marzo de 1999, en un contexto en el que se combina el sistema presidencial con un multipartidismo moderado, consolidado en años recientes. En este sentido, Paraguay no se ha mantenido al margen de la tendencia latinoamericana al conjugar el presidencialismo con el multipartidismo. No obstante, se separa de la corriente continental, en cuanto al fracaso de la coalición como experiencia de gobierno compartido por las principales fuerzas políticas del país.

Para dimensionar mejor los cambios en el sistema político que se fueron dando en los últimos años, en medio de los esfuerzos por construir la democracia en el país, se empieza por exponer las características centrales del presidencialismo autoritario vigente en su forma "pura" hasta 1989. Luego se analizan los cambios institucionales -y los menos perceptibles cambios de la cultura política nacional- en particular la reforma constitucional del 92, las modificaciones sucesivas del sistema electoral y la rearticulación del sistema de partidos, y los modos en que dichos cambios están determinando la más importante transformación que se opera en el sistema político paraguayo en toda su historia.

A continuación se presenta el único antecedente histórico de una coalición en el país, se analizan las condiciones socio políticas de la emergencia de la concertación gubernamental en marzo del 99 y se esbozan las características, problemas y desafíos de este gobierno en su primer año y su crisis y fracaso en el segundo año de gestión. Se ofrecen unas conclusiones tentativas.

1. El presidencialismo autoritario paraguayo (1954-1989)

El general Alfredo Stroessner gobernó de hecho, autocráticamente el país durante tres décadas y media, bajo la formalidad legal que le dieron dos constituciones de corte autoritario y el apoyo político seguro férreamente disciplinado, primero en la Cámara de Representantes y posteriormente, en las dos cámaras, de Diputados y de Senadores del Congreso, controlado por el oficialista Partido Colorado. La configuración de un Poder Ejecutivo sobre dimensionado y con facultades extraordinarias era uno de los elementos que caracterizaba a los llamados presidencialismos autoritarios.

En una primera etapa, desde 1954 hasta 1963, bajo la vigencia de la Carta Política promulgada por decreto en el año 1940 por el general José Félix Estigarribia, que consagraba un presidencialismo concentrado expresado en un Poder Ejecutivo con atribuciones constitucionales extraordinarias en materia legislativa y judicial, en desmedro de la independencia y autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, respectivamente. Este "cesarismo presidencial" se caracteriza por la preeminencia del Poder Ejecutivo en el proceso de la formación de la voluntad estatal. Esta hegemonía en el proceso decisional implica a nivel institucional la subalternización del Poder Judicial y la atribución al Poder Legislativo de funciones periféricas en el proceso político" (Mateo, Carlos: 1994;79).

La por entonces unicameral Cámara de Representantes integrada exclusivamente por representantes del partido colorado de gobierno había sido disuelta por el Ejecutivo en 1959 para purgarla de elementos disidentes y reorganizarla según la necesidad de apoyo incondicional al naciente proyecto de gobierno dictatorial.

En una segunda etapa, desde 1963 hasta 1989, la lógica del régimen autocrático queda cubierta bajo la formalidad legal de una Constitución sancionada por una Convención Nacional Constituyente reunida bajo estado de sitio. La reforma constitucional de 1967 en plena dictadura, refuerza el autoritarismo presidencial con la concentración de la suma del poder público en el Presidente de la República y la subordinación de los demás poderes al Ejecutivo, quebrantando el principio republicano de equilibrio e interdependencia de los Poderes del Estado. La modificación de un artículo constitucional en 1977 por una convención constituyente exclusivamente integrada por convencionales colorados deja vía libre a la reelección indefinida del presidente, dictador de hecho.

Las facultades constitucionales extraordinarias del Presidente de la República que configuraban un presidencialismo autoritario eran las siguientes:

Art. 79: referido a la aplicación del estado de sitio. Esta medida de excepción era dictada por el Poder Ejecutivo. Su aplicación y vigencia no estaban sometidas al control del Congreso.

Art. 173: relacionado a la reelección indefinida del titular del Poder Ejecutivo. En el texto original en la Constitución de 1967, el Presidente sólo podía ser reelecto por un período más, ya sea en una forma consecutiva o alternativa. Con la reforma de la Constitución en 1977, se suprimió esta restricción y se estableció la reelección ilimitada del titular del Ejecutivo.

Art. 182: referido a la facultad del Poder Ejecutivo de disolver el Congreso. Esta facultad extraordinaria en beneficio del Presidente, tuvo como consecuencia la disminución de la autonomía del Parlamento, pues, esto disminuyó sus facultades legislativas y de control al estar los parlamentarios sometidos a la presión de la disolución. Esta facultad la encontramos consagrada en las Constituciones de Chile de 1980, en su artículo 32 n° 5; de Haití de 1964, artículo 62.

A esta facultad extraordinaria se le agregó lo que se dio en llamar "la inmovilización del Congreso", o sea, que no estaba legislada expresamente en la normativa constitucional la facultad del Parlamento de prorrogar sus sesiones ordinarias o convocar a extraordinarias. Esto significó para el Parlamento una pérdida de funcionalidad y autonomía.

Esta disfuncionalidad se agravó por el hecho de que el Poder Ejecutivo tiene facultades de poder colegislador. Esta facultad colegisladora, le está reconocida al Poder Ejecutivo en el artículo 183 de la Constitución. Este artículo autoriza al Poder Ejecutivo a dictar decretos con fuerza de leyes durante el receso ordinario u obligatorio por una disolución.

Estos decretos-leyes se diferenciaban de la delegación legislativa, por el hecho de que no conocían de reservas legislativas, esto significaba, que podían legislar sobre cualquier materia sin restricción alguna de asunto.

Art. 195: en lo que concierne a la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar a los miembros del Poder Judicial. Obviamente, esta facultad presidencial, convirtió al titular del Poder Ejecutivo en superior jerárquico del Poder Judicial. Con esto se quebrantaba el equilibrio e interdependencia que debió existir en el esquema tripartito de división de los Poderes.

Otro elemento que configura y define al presidencialismo de la Constitución de 1967-77 como autoritario, era la ausencia del juicio político. Esto tuvo como consecuencia práctica que el titular del Poder Ejecutivo no era responsable políticamente. Esta característica agravó el predominio presidencial, pues, se violentó el axioma constitucional de que a más facultad, mayor control (Mateo: 1994;83-85).

En síntesis, las atribuciones extraordinarias del Presidente eran: la de disolver el Congreso y convocarlo extraordinariamente, de dictar decretos-leyes y de decretar el estado de sitio sin ningún tipo de control de su aplicación por el Parlamento; asimismo tenía la facultad de designar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, así como a los jueces y demás magistrados. Para la designación de los miembros de la Corte Suprema se requería del acuerdo del Senado y los demás jueces debían tener el acuerdo de la Corte. En realidad, como el Congreso tenía siempre mayoría oficialista, es decir, mayoría del partido colorado hegemónico, no había control alguno en los nombramientos. La duración de los mandatos de los magistrados coincidía con los cinco años del período presidencial. Con ello se cerraba el círculo del control y sometimiento del Poder Judicial por el Ejecutivo.

Durante aquel régimen autocrático con plena vigencia del sistema bipartidista con un partido hegemónico excluyente, de acuerdo a la legislación electoral en vigor (Ley 886/81), la

distribución de escaños seguía el principio de mayoría con prima. El partido que obtuviera mayoría, cualquiera fuera ella, se quedaba con el 66,6% de las bancas. Los restantes partidos se repartían el 33 % en forma proporcional⁴. De esta manera se garantizaba que el Partido Colorado contara con una mayoría aplastante y se premiaba a los pequeños partidos de la oposición participacionista. En la década del ochenta, el voto conjunto de los partidos de oposición que tomaban parte de los procesos electorales no superó el 10% (Martini-Yore:1998; 131). El Partido Comunista, en la época, única fuerza política de izquierda existente seguía en la más absoluta proscripción.

No existieron en el largo período del régimen autoritario instalado en 1954 las disfuncionalidades propias del presidencialismo "puro" y sus consecuencias negativas para la democracia representativa (por ejemplo, los conflictos Ejecutivo-Legislativo y el problema de los gobiernos en minoría parlamentaria), cuestionadas por los críticos del sistema (Linz, Valenzuela y otros). Simplemente el Congreso siempre estuvo sometido al poder autocrático del dictador quien controló férreamente ambas cámaras legislativas vía las mayorías parlamentarias absolutas y disciplinadas del Partido Colorado. Este, a su vez, en tanto partido de la dictadura, era simplemente la polea de transmisión de la voluntad del titular del Ejecutivo, a la que debían ajustar su conducta los parlamentarios oficialistas.

Es obvio que mucho menos tuvieron vigencia los principios fundamentales del gobierno presidencial como la separación de poderes y el sistema de controles y contrapesos.

⁴ "El esquema era simplemente una forma de garantizar en un extremo, hasta si se quiere grosero, el control absoluto de la Cámara de Representantes [posteriormente, Congreso bicameral]. De hecho, la Junta Electoral Central que manejaba los padrones y el control ejercido sobre los jueces por el Poder Ejecutivo hacía imposible la existencia de un sistema competitivo. Incluso el porcentaje destinado a las distintas élites políticas era un acto de decisión política del Ejecutivo" (Morínigo: 1998;204).

2. La transición del sistema presidencial paraguayo (1989-1999)

En este apartado se analiza el desarrollo reciente del presidencialismo en el contexto de la democratización post golpe, principalmente a partir de la reforma constitucional que introduce modificaciones sustanciales en el régimen presidencial y en el sistema electoral. Ello va a incidir, a su vez, en la modificación del sistema de partidos, en los resultados electorales y en la praxis de los partidos parlamentarios, desde 1993, como se verá.

Desde febrero de 1989 cuando se desplaza al dictador del poder, hasta junio de 1992, cuando entra en vigencia la nueva Constitución Nacional, el proceso de transición hacia una democracia política en el Paraguay se desarrolla en el viejo marco institucional del autoritarismo (Constitución de 1967), que consagraba un presidencialismo de mayoría.

El golpe militar de febrero de 1989 que derrocó al dictador, fue una suerte de "ajuste de cuentas" al interior de la alianza de dominación FF.AA.- Partido Colorado, a través del cual una élite militar y política desplazó a otra del control del poder, sin alterar sustancialmente las condiciones de funcionamiento del sistema político paraguayo ni la posición del partido hegemónico. El golpe se dio en un contexto de crisis del modelo económico agroexportador en el marco de una creciente movilización social contra la dictadura.

Durante el primer gobierno de la transición, el del general Andrés Rodríguez (1989-1993), quien legitimó su presidencia en las primeras elecciones generales libres en el Paraguay en varias décadas, aunque con las reglas de juego de la dictadura aun, en mayo de 1989⁵, el oficialista Partido Colorado siguió siendo el sustento político único del poder, monopolizando la administración del Estado y el control mayoritario del Congreso, en ambas cámaras.

Aun cuando las relaciones Ejecutivo-Legislativo se flexibilizaron notablemente, el gobierno de Rodríguez no necesitó de acuerdos ni pactos parlamentarios explícitos para gobernar. El mandatario gozaba de gran consenso entre colorados y opositores y tenía una importante legitimidad popular. La gobernabilidad estuvo en general asegurada.

En esos primeros años de transición, en un escenario inédito de amplias libertades públicas (lo que no impidió acciones de represión contra los sectores populares movilizados en torno a sus reclamos) y con las modificaciones iniciales de la legislación electoral de la época de la dictadura, se abren posibilidades desconocidas para los paraguayos de competencia y participación electoral. Todo el sistema político adquiere una dinámica inusitada. Entre 1990 y 1993 emergen y desaparecen una multiplicidad de nuevos movimientos políticos (principalmente de izquierda) y sociales, y recobran cierto protagonismo pequeños partidos

⁵ La transición paraguaya hacia la democracia percibida como resultado de un quiebre del régimen autoritario desde adentro de la estructura del poder, que no pretendía alterar el pacto cívico militar, ha sido analizada por los estudiosos básicamente como una larga y apretada agenda electoral que se inicia apenas tres meses después del golpe que derrocó a Stroessner. Sin contar las internas de los partidos políticos, se llevaron a cabo seis elecciones, tres generales (1989: presidenciales y legislativas; 1993 y 1998: presidenciales, legislativas y departamentales); unas constituyentes (1991) y dos municipales (1991 y 1996). Dos trabajos recientes que analizan las elecciones de la transición son de Zarza, Rigoberto (1998) y de Morinigo, José Nicolás (1998).

testimoniales subsistentes durante el régimen autoritario (Partido Demócrata Cristiano, Partido Revolucionario Febrerista).

En 1991, el triunfo electoral de un candidato independiente como intendente de Asunción, avalado por un amplio movimiento social de sectores urbanos medios y populares, constituye la primera pérdida importante de un espacio de poder local para el hegemónico Partido Colorado. Y un golpe inesperado para las pretensiones del otro partido tradicional, el PLRA, el más importante de la oposición. Tan importante como el triunfo del médico Carlos Filizzola como Intendente de la capital paraguaya, fue la aceptación de la derrota por el partido oficialista y el propio Gobierno del general Rodríguez. Marcaba una nueva etapa en el incipiente proceso de desarrollo del civismo paraguayo. Por primera vez en la historia electoral paraguaya un opositor al Gobierno ganaba aunque fuera una elección municipal y su triunfo era aceptado. Además, las renovadas Juntas Municipales inauguran el sistema D'Hont y se "estrenan" las mayorías relativas y el protagonismo de las minorías en los legislativos comunales⁶.

"Ya el tiempo de la aplanadora empezaba a derrumbarse. El oficialismo, pudiendo manipular resultados (teniendo el manejo del mecanismo administrativo electoral) inició el tiempo de la transparencia electoral" (Zarza:1998; 64).

Pero la implicancia fundamental de estas elecciones, sin duda, es que se rompe el monopolio político del partido hegemónico, al vencer en más de 40 localidades candidatos de la oposición, con un nivel de participación ciudadana de más del 70%. Fueron las primeras municipales en la historia paraguaya en las que se eligió por voto directo a los intendentes (alcaldes) de todo el país que hasta entonces eran nombrados por el Ejecutivo.

Desde este evento electoral, cuando el oficialismo pierde nada menos que el gobierno de la capital del país a manos de una candidatura emergente de un amplio movimiento independiente impulsado por organizaciones sociales diversas y, de manera más acentuada a partir de las segundas elecciones presidenciales y parlamentarias de la transición en 1993, el poderoso Partido Colorado ha ido perdiendo de manera progresiva, espacios de poder, primero locales (municipales y departamentales) y posteriormente, el control excluyente del Poder Legislativo. Esta situación se ha dado a pesar de que los colorados han seguido usando sistemáticamente el aparato estatal y teniendo a su disposición el aparato militar para salir airoso en las elecciones.

De todas maneras, a medida que avanzan las reformas legislativas e institucionales, los procesos electorales en general, se vuelven más libres y adquieren mayor competitividad y participación electoral. Cada nueva elección es un avance cualitativo con respecto a las farsas

⁶ La nueva Ley Electoral (N°834/96) promulgada en marzo de 1990 introduce una serie de nuevas instituciones que implican un avance sustantivo hacia la democratización y transparencia del sistema electoral y crean las condiciones para la estructuración de un sistema pluripartidario, al favorecer la participación ciudadana no identificada con los partidos tradicionales a través de las candidaturas independientes. Entre las innovaciones relevantes figuran: el voto directo (para todos los casos, incluso para la nominación de representantes de los partidos para elecciones nacionales, municipales, etc.); las candidaturas independientes (cambiadas en una reforma electoral posterior en movimientos independientes, lo que implicó de nuevo un retroceso); la posibilidad de las alianzas electorales; el sistema D'Hont para la distribución de cargos de los cuerpos colegiados; y la organización de la Justicia Electoral como un fuero jurisdiccional independiente y autónomo.

electorales de la dictadura. Sin embargo mantienen, a pesar de los controles y de la observación internacional, un carácter esencialmente poco transparente por vicios y prácticas fraudulentas muy arraigados.

En las elecciones constituyentes de diciembre del mismo año, el Partido Colorado exhibe un importante repunte obteniendo el 57% de los votos para la Convención Nacional Constituyente que redactó la nueva Constitución. Hay una abierta injerencia militar a favor de las listas coloradas. El PLRA queda con alrededor del 26% y como tercera fuerza un movimiento independiente, Constitución para Todos (CPT) con el 11%, que tuvo su impulso a partir de la victoria en Asunción en las municipales por Asunción para Todos (APT).

2.1 La Reforma Constitucional en busca del equilibrio perdido

Tres años después de iniciada la transición, la reforma constitucional de 1992 sienta las bases efectivas para la construcción de un Estado de Derecho al restablecer el equilibrio entre los tres poderes del Estado, con controles mutuos, crear los órganos claves para la reforma judicial y establecer o perfeccionar los órganos externos de control de la gestión pública.

A partir de dicha reforma, la evolución del desarrollo del sistema presidencial en los años recientes es hacia la desconcentración del poder político del Presidente de la República y hacia un reequilibrio de las relaciones con los otros poderes del Estado. La nueva Constitución moldea un presidencialismo atenuado por dos vías.

Por un lado, sienta las bases para la desconcentración del poder del Presidente vía la descentralización política y administrativa del Estado, con el establecimiento de los gobiernos departamentales y la figura del Gobernador, electo por el voto directo de los ciudadanos. Por otro lado, recorta sustancialmente las atribuciones presidenciales que lesionaban la independencia y autonomía de los otros poderes del Estado. En contraposición jerarquiza a los órganos Legislativo y Judicial, restableciendo una relación de mayor equilibrio y recíproco control.

El Poder Legislativo gana notoriamente en autonomía (ya no lo puede disolver el Presidente y desaparece la potestad legislativa del Ejecutivo a través del Decreto Ley), y amplía sus atribuciones constitucionales (principalmente las referidas a su función de control del Poder Administrador). Para algunos constitucionalistas el Poder Legislativo "se ha convertido en el más importante de los tres poderes del Estado" (Mendonca). Por lo demás, se ha dicho que la Constitución tiene una tendencia parlamentarista. Lo que perdió en prerrogativas constitucionales el Presidente, lo ganó el Congreso.

Algunas de las nuevas atribuciones constitucionales del Poder Legislativo dan la pauta de esa situación:

- Se admite la autoconvocatoria a sesiones extraordinarias, por el voto de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (Art. 184).
- Se admite la interpelación a ministros y otros altos funcionarios (Art. 193).

- Se incorpora el voto de censura, con recomendación de remoción del cargo (Art. 194).
- Se crean comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público o sobre la conducta de sus miembros (Art. 195).
- El veto total del Poder Ejecutivo puede ser rechazado por mayoría absoluta (Arts. 208 y 209), y no ya por mayoría absoluta de dos tercios (Arts. 158/67).
- El Congreso adquiere la atribución de designar los siguientes funcionarios:
 - b. Defensor del Pueblo (Art. 277);
 - b. Contralor y Subcontralor de la República (Art. 281)
 - c. Miembros de la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Superior de Justicia Electoral (Arts. 264 y 275).

- Puede someter a juicio político al Presidente, Vicepresidente, Ministros del Poder Ejecutivo, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Subcontralor, ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral (Art. 225).
- El Congreso puede declarar, al igual que el Poder Ejecutivo, el Estado de Excepción y aprobar, rechazar o levantar la declaración hecha por el Poder Ejecutivo (Art. 288).
- Los Presidentes de las dos Cámaras entran en el orden de sucesión presidencial, después del Vicepresidente (Art. 234) (Mendonça:1993;145-147).

En la praxis, el protagonismo del Congreso se fue acentuando sistemáticamente desde 1993 cuando el Partido Colorado pierde la mayoría parlamentaria. Estuvo en el centro de todas las fricciones y crisis políticas interpodere de los últimos años, bajo el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y el interrumpido de Raúl Cubas (1998-1999).

En cuanto al Poder Judicial, también adquirió un protagonismo que no tenía. En particular, en los últimos tiempos ganó en credibilidad por sus decisiones y fallos en torno al caso del ex militar Lino Oviedo, en los momentos álgidos de la crisis de estabilidad política desencadenada por el gobierno de Cubas, quien durante sus siete meses de gestión mantuvo una pública controversia con la Corte Suprema de Justicia y un enfrentamiento indisimulado con el Congreso.

2.2 El nuevo escenario político, entre la confrontación y los pactos

Desde 1993 la transición se desarrolla sobre formas diversas de cooperación y acuerdo interpartidario. Tres factores inciden en la evolución hacia un escenario político caracterizado por la búsqueda de pactos o coaliciones políticas, ya sea al interior de la oposición, ya sea entre el partido de gobierno y los partidos de oposición.

a. Los cambios en el régimen presidencial en el contexto de la reforma constitucional. El reequilibrio de la relación de poderes, plantea la necesidad de búsqueda de consensos y acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo para gobernar. La gobernabilidad está estrechamente vinculada a las posibilidades presidenciales de establecer alianzas parlamentarias en el Congreso para lograr resultados en su gestión y superar los conflictos de intereses al interior del partido hegemónico.

b. La reforma del sistema electoral. La introducción del sistema de representación proporcional por la Constitución de 1992 para la distribución de bancas en los cuerpos colegiados y los cambios sucesivos de la legislación electoral (sistema D'Hont más listas cerradas y bloqueadas) crearon las condiciones para la transformación -fragmentación- del sistema de partidos y su incidencia en los resultados electorales.

c. La rearticulación del sistema de partidos. Los cambios ocurridos en el sistema de partidos han tendido a la transformación progresiva de la fisonomía del bipartidismo tradicional con un partido hegemónico al multipartidismo moderado, con tres partidos relevantes.

Esta situación determina modificaciones importantes en el comportamiento histórico de los dos partidos políticos tradicionales, a partir de la emergencia y consolidación en el escenario político nacional de una tercera fuerza política. La fragmentación del sistema de partidos incide en los resultados electorales por la dificultad cada vez más acentuada de conformar mayorías parlamentarias absolutas y estables (así como también en la integración de otros órganos de gobierno colegiados, Juntas Municipales, Juntas Departamentales), que garanticen un apoyo seguro al gobierno. Mayorías relativas vs. minorías inducen a los partidos a la negociación y a la formación de acuerdos interpartidarios⁷.

El mismo efecto fragmentador se produce al interior de los partidos por la aplicación del sistema de representación proporcional en las primarias o internas partidarias para la elección directa de candidatos a cargos electivos y vuelve aún más compleja la formación de mayorías parlamentarias estables⁸.

Pero la búsqueda de acuerdos interpartidarios no se limita a facilitar la gobernabilidad. Desde los primeros años de la transición los partidos de la oposición han intentado, con mayor o menor éxito articular alianzas electorales para enfrentar al partido hegemónico ya sea en elecciones presidenciales o municipales⁹.

⁷ El caso más notorio de la necesidad de acuerdos entre el partido de gobierno y los de oposición se dio en el periodo 1993-1998 bajo la administración de Juan Carlos Wasmosy. Fue el primer gobierno colorado en medio siglo que perdió la mayoría parlamentaria y se vio obligado a negociar y forjar consensos con las bancadas en el Parlamento y los líderes partidarios de la oposición para poder gobernar. Sin embargo, ya a partir de las elecciones municipales de 1991, en las Juntas Municipales integradas con el recién estrenado sistema D'Hont, mayorías relativas y minorías iniciaron la etapa de diálogo y búsqueda de acuerdo en los asuntos comunales para poder legislar.

⁸ "Como se combina el sistema de representación proporcional con las primarias o internas partidarias de elección directa de candidatos, la fragmentación también se produce en el interior de los partidos con la formación y consolidación de la lógica movimentista, y si bien el sistema de partidos está formalmente constituido por tres fuerzas relevantes, esta tres fuerzas ocultan, a su vez, otras seis a nueve fuerzas relevantes, agudizando la dificultad de formar mayorías parlamentarias estables (Caballero, Esteban, "Sistema político y coalición", en Última Hora, 18-19/IX/99, p.28).

⁹ Una relación de las alianzas y coaliciones electorales más importantes desde 1993 entre los partidos de oposición, es la que sigue: a. Para las elecciones nacionales de 1993, fueron aliados el por entonces emergente Movimiento Encuentro Nacional (MEN) y el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), por un lado, y b. el PLRA y una serie de pequeños partidos y movimientos políticos y sociales, por otro lado. c. Para las elecciones municipales de 1996 fueron aliados el PEN y el PLRA. d. Para las elecciones generales de 1998, fueron aliados el PEN y el PLRA, apoyados por movimientos sociales, sindicales, campesinos y grupos ciudadanos varios.

En cuanto a los pactos o coaliciones entre el partido de gobierno y los partidos de oposición son los siguientes: a. Acuerdos de gobernabilidad entre el partido de gobierno y los de la oposición parlamentaria durante el periodo presidencial 1993/1998; b.

En este nuevo escenario, las elecciones presidenciales y legislativas de mayo de 1993 representan para el Partido Colorado, la más traumática de las pérdidas electorales desde que se inició la transición hacia la democracia. Si bien mantiene el control del Poder Ejecutivo, los resultados para ambas cámaras del Congreso terminaron con 60 años de hegemonía colorada en el Poder Legislativo y dieron paso a una nueva correlación de fuerzas políticas y una integración más pluralista de la legislatura, bajo control de la oposición¹⁰. Quedaban atrás décadas de "unidad granítica" de los gobiernos colorados, en los que el partido del presidente tenía asegurada mayorías parlamentarias absolutas y disciplinadas en ambas cámaras, de Diputados y Senadores. Por primera vez en su trayectoria en el poder en este siglo, el hasta entonces partido hegemónico sin grietas, el Partido Colorado, con minoría en el Congreso, se ve obligado a dialogar, a negociar y a concertar acuerdos con los partidos de la oposición parlamentaria que le permitan gobernar.

Esta paradoja, de un Ejecutivo colorado y un Legislativo de signo opositor, además con atribuciones constitucionales ampliadas, fue el factor que modificó el tradicional relacionamiento asimétrico entre ambos Poderes del Estado en beneficio del Ejecutivo y determinó, desde entonces, unas relaciones en general conflictivas, marcadas por ciclos de desinteligencias sistemáticas, ausencia de coordinación de acciones y bloqueos mutuos de gestión tanto en el ámbito de acción del poder administrador como del legislativo, seguidos de ciclos de cooperación parlamentaria y negociación de acuerdos básicos sobre temas trascendentales.

Bajo la administración Wasmosy, que además debió soportar la mayor oposición dentro del propio Partido Colorado y de un importante sector de la bancada oficialista en el Congreso, la presidencia se vio compelida a abrir un, hasta entonces, inédito escenario de diálogo y de búsqueda de consensos con la oposición para poder gobernar. Fue el período constitucional en el que el funcionamiento efectivo del sistema presidencial estuvo más próximo al de un sistema parlamentario, por la dependencia casi literal de la posibilidad de gobernar del Presidente, de sus relaciones y pactos con el Congreso. Paradojalmente, fueron las bancadas parlamentarias de la oposición las que sustentaron la gobernabilidad en dicho período.

Es así que desde principios de 1994, se producen una serie de pactos políticos en torno a temas fundamentales que mantenían a la transición democrática en una suerte de empantanamiento. El 13 de enero de ese año, Gobierno y partidos opositores suscriben el llamado "Compromiso Democrático", en torno a una agenda que contempla prioritariamente la reforma del Poder Judicial y otra serie de acuerdos básicos para la institucionalización de la

Coalición gubernamental entre el partido de gobierno y los partidos de la oposición parlamentaria tras la crisis institucional de marzo de 1999.

¹⁰ El Partido Colorado llega a los comicios del 93 debilitado por sus luchas internas, a raíz de la imposición palaciega y militar, fraude mediante, de la candidatura presidencial del empresario Juan Carlos Wasmosy. La obtención del 41% de los votos le sobra para seguir en el control del Ejecutivo, pero le falta para mantener su histórica mayoría parlamentaria. El Congreso pasa a ser controlado por la oposición cuyos votos en conjunto sumaron 57%; esto es, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) 33% y el Partido Encuentro Nacional (PEN) 24% de las bancadas respectivamente (Zarza:1998;65-66). Para los opositores fue no obstante, una gran frustración debido a que por no haber logrado articular una alianza electoral, perdieron la mejor oportunidad en la transición de llegar al gobierno.

República. El terreno había sido abonado previamente por el propio presidente del PLRA y líder principal de la oposición entonces, Domingo Laíno, quien luego de sufrir su segunda derrota por la presidencia de la República, en mayo de 1993, sorprende al mundo político al proponer dos meses después, en julio, la suscripción de un pacto de gobernabilidad con la nueva administración colorada¹¹.

No fue fácil para el gobierno enfrentar la vieja cultura política paraguaya de exclusión y de confrontación instalada por los propios colorados en el poder, y sobre todo tener que negociar desde la Presidencia, de igual a igual, con un poder -el Legislativo- históricamente sometido al Ejecutivo y en el que el partido hegemónico había quedado en minoría.

Para los partidos de oposición, conscientes del rebotamiento constitucional del poder estatal bajo su control, tampoco fue fácil, debido tanto a los prejuicios atávicos como a los coyunturales. Debieron optar entre mantener su "perfil opositor" y no cooperar con el Gobierno previendo consecuencias electorales a futuro, o aceptar el desafío histórico de apoyar desde el Congreso la institucionalización del país y la gobernabilidad democrática a expensas de un debilitamiento de su posición frente a los segmentos más duros de sus propios adherentes.

El costo político de la colaboración parlamentaria con el gobierno fue visible para la oposición en el mediano plazo, en la siguiente elección presidencial. No bastó el alejamiento del poder, el tomar distancia e incluso volver a la política de confrontación con el Ejecutivo en el último año y medio de la presidencia de Wasmosy. Entre los varios factores que en las elecciones generales de mayo de 1998, jugaron en contra de las chances de la oposición coaligada en la Alianza Democrática, estuvo, no cabe duda, esa difuminación de la imagen opositora de los partidos de oposición, de cara al electorado no colorado¹².

¹¹ El 13 de enero de 1994, luego de arduas negociaciones, el presidente Wasmosy y líderes parlamentarios de todas las bancadas (colorados, liberales y encuentristas), suscribían el "compromiso democrático" por el que se acordó el procedimiento y los mecanismos para destrabar el inicio de la reforma del Poder Judicial y promover candidatos de consenso para la Corte Suprema de Justicia, el Superior Tribunal de Justicia Electoral (principal órgano de la Justicia Electoral establecida por la Constitución de 1992) y la Fiscalía General del Estado. Seguirían a continuación, el pacto político sobre temas castrenses del 15 de mayo de 1995, el acuerdo para destrabar la crisis financiera, del 21 de agosto de 1995 y el nuevo compromiso político para la renovación del registro cívico permanente, de noviembre de 1995 (Yore, Myriam, "Del 'compromiso democrático' a la soledad del poder", en NOTICIAS, enero de 1997).

¹² El Partido Colorado vuelve a triunfar con el 53% de los votos para la fórmula presidencial en las elecciones generales de 1998, consideradas las de más alta competitividad en toda la historia política del Paraguay, y retoma además la mayoría (más formal que real, por su grave crisis interna) en el Congreso y el mayor número de gobiernos departamentales bajo su control (Gobernaciones y Juntas Departamentales). La oposición nucleada en la Alianza Democrática, liderada por el PLRA, secundado por el PEN, obtuvo poco más del 43% de los votos.

3. Antecedente histórico: breve gobierno de coalición en el 46

La experiencia de un gobierno de coalición de partidos con representación parlamentaria es inédita. En el país existe una tradición cultural autoritaria y una praxis política sectaria y excluyente de los actores, grupos y partidos políticos en función de poder que se reflejó en largos periodos de dominación liberal o colorada alternativamente.

En la historia política independiente del Paraguay, desde 1811 existen solo dos momentos en que se instala una coalición partidista en el gobierno de la República, ambos en este siglo: el primero, en 1946 y el segundo, en 1999.

Históricamente el sistema de partidos en el Paraguay estuvo articulado por un bipartidismo (más formal que real), representado por los dos grandes partidos tradicionales, de gran raigambre popular y caudal electoral, la Asociación Nacional Republicana (ANR) o partido Colorado y el Partido Liberal (actualmente, Liberal Radical Auténtico).

En los hechos, este bipartidismo fue poco operativo; los paraguayos hemos vivido en forma permanente bajo un sistema político hegemónico y excluyente, con uno u otro de los partidos en el poder por largos períodos. Ha sido así desde 1904 a 1936, con el liberalismo en el poder. Y ha sido así desde 1947, con el Partido Colorado en el poder. En los últimos 52 años, el coloradismo ha encarnado sucesivamente al "partido único" (1947-1963) y al "partido dominante"¹³ (desde 1963 hasta el presente) en el sistema político del Paraguay, por su sólida mayoría electoral en relación al conjunto de las fuerzas políticas de la oposición¹⁴, por el número de afiliados, y por el control de los recursos del Estado.

El quiebre del Estado liberal oligárquico en Paraguay en 1936 inaugura una fase política que se ubicará en esa corriente de la época marcada por autoritarismos y totalitarismos.

Hasta mediados de los años cuarenta el régimen dictatorial apartidario del general Higinio Morínigo, contrario a la vigencia y actividad de los partidos políticos, se apoyó en un núcleo de civiles, los llamados "tiempistas", que pretendían la instauración de una "democracia orgánica o funcional", expresión que los acercaba al corporativismo y fascismo de la época. Pero se sostuvo fundamentalmente en los militares. En particular en una camarilla militar de clara adscripción nazifascista encabezada por el entonces Comandante de la poderosa Primera División de Caballería.

En 1945, la derrota del nazismo y el fascismo en la Segunda Guerra Mundial modificó el escenario internacional. En el interregno de los años 1945-47 las fuerzas se reubicaban y en varios países se produjeron cambios políticos, particularmente en Europa. La caída de los regímenes de Alemania e Italia dejaba sin respaldo a los sectores que apoyaban esos sistemas.

¹³La noción de "partido dominante" ha sido desarrollada por Maurice Duverger como un sistema intermedio entre los sistemas pluralistas y los sistemas de partido único.

¹⁴ En las elecciones generales de mayo de 1998, el Partido Colorado obtuvo 887.243 votos, lo que representa el 90% de movilización de su electorado; casi el 54% de los votos contra el 42% de la oposición unida en la Alianza Democrática.

La presión norteamericana en ese marco ayudó al desplazamiento de la camarilla nazifascista del general Morínigo.

Además hubo una eclosión de demandas civiles y movilizaciones sociales en torno a reivindicaciones democráticas contra el gobierno de Morínigo. El 9 de junio de 1946 una sublevación militar en la Caballería terminaba con la dictadura moriniguista. Con la caída de los jefes castrenses y elementos civiles que respaldaban la política apartidaria del régimen, Morínigo, ya sin sustento, no tuvo otra alternativa que producir una apertura política y admitir a una coalición de partidos en el gobierno.

Se derogó la "tregua política" vigente y se buscó instaurar un gobierno civil con partidos doctrinariamente antiliberales. El 26 de julio, en un acontecimiento inédito en la historia paraguaya, juraba un gabinete integrado por representantes de dos partidos, la ANR y la Concentración Revolucionaria Febrerista, y de las FFAA.

Se instalaba un gobierno cívico militar compartido por colorados, febreristas y militares en un clima de amplias libertades públicas sin precedentes hasta entonces (se llega a legalizar al Partido Comunista inclusive), con el objetivo de lograr la normalización institucional de la república en base a los siguientes puntos:

- a. Convocar a Asamblea Nacional Constituyente en la brevedad posible;
- b. Llamar a elecciones libres, con la participación de todos los partidos políticos y la garantía de las Fuerzas Armadas de la Nación;
- c. Cooperación leal y decidida de las partes de la coalición, hasta el cumplimiento del plan trazado, normalización institucional definitiva del país.

Seis meses después, el primer ensayo de concertación partidaria en el gobierno se desarticulaba ante la manifiesta incapacidad de los actores políticos de impulsar el programa común de normalización democrática. Ocurrió la renuncia de los ministros febreristas del gabinete, en pugna por el control de los ministerios con los colorados.

Y una vez más entró en escena el actor militar quien controlaba el proceso, para decidir el rumbo a seguir. Se generó una crisis en el Ejército. Una mayoría de los Comandos de grandes unidades decide que si se retiran los febreristas también deben irse los colorados e instalarse un gobierno exclusivamente militar.

El 13 de enero de 1947 un contragolpe de militares partidarios de los colorados, terminaba con la "primavera democrática" y afirmaba al Partido Colorado solitario en el poder. Este golpe de fuerza de importantes sectores armados a favor del coloradismo inicia la vinculación privilegiada de colorados y militares, que tras la guerra civil (marzo a agosto del 47) conducirá a la emergencia del pacto cívico militar de dominación que desde entonces marcará el escenario político en el siguiente medio siglo.

Más allá del contragolpe del 13 de enero, ¿qué factores pueden explicar el derrumbe del gobierno de coalición en 1946?. En términos esquemáticos, ello puede explicarse por los siguientes factores. En primer lugar, no estaban todos los partidos en el gobierno. El Partido

Liberal, el otro de gran base popular quedó afuera, en tanto que los febreristas habían ingresado por el apoyo militar y no por el peso numérico de su gente.

En segundo lugar, las ambiciones sectarias desmedidas por la preeminencia en el gabinete de colorados y febreristas, ocultaban el trasfondo de proyectos políticos excluyentes que no habían podido cuajar en un único proyecto de democratización. Es decir, se fracasa por la incapacidad de los actores políticos de la concertación de acordar un programa de acción común hacia las metas democratizadoras de Asamblea Nacional Constituyente y elecciones libres.

En tercer lugar, a la discordia entre los partidos de la coalición gobernante, se sumaban los desacuerdos de éstos con liberales y comunistas, que estaban fuera del Gobierno. A la aparente fraternidad de los primeros tiempos sucedió un clima de hostilidad interpartidaria con ataques verbales y físicos, provocaciones y sabotajes recíprocos.

Además, dentro del coloradismo y de la estructura del gobierno ganaba preeminencia el ala autoritaria representada por los "guiones rojos". Este fascismo colorado integró bandas de civiles armados que se dedicaron a atacar manifestaciones de los demás partidos. Esto también contribuyó al deterioro de las relaciones entre los partidos de gobierno.

Luego del triunfo gubernamental sobre los sectores institucionalistas de las Fuerzas Armadas en la guerra civil del 47, se dio inicio al período de dominación del Partido Colorado en el poder apoyado en su masa campesina y en las fuerzas del ejército y de la policía adictas. Hasta 1954 las facciones coloradas se sucederán en el gobierno con apoyo de la fuerza pública. En este período se acentúa la tendencia a partidizar las fuerzas militares y policiales que estaban bajo el control y la subordinación directa al partido. En 1953 el ejército en pleno se afilia al Partido Colorado por resolución de su alto Comando.

Bajo el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989), la relación de fuerzas partido-ejército dentro del pacto se invirtió. El ejército pasa de milicia al servicio del partido, al control del poder; y el coloradismo expulsado del poder, queda cautivo y sometido a los designios del estamento militar, en la persona de su Comandante en Jefe. Esta situación se mantuvo hasta el derrocamiento del dictador en el 89.

4. La construcción del poder ovidista

Detrás de los factores coyunturales que disparan la crisis de marzo de 1999 que culminó con la conformación de un gobierno de concertación partidaria, está el proceso previo de emergencia del fenómeno Oviedo, de construcción de su poder fáctico, de articulación de su proyecto político autoritario, de su facilidad de penetración en los estratos sociales desorganizados más bajos, más pobres, menos instruidos y menos reflexivos de la población. ¿Cómo y por qué se conformó éste poder en la transición democrática paraguaya? A continuación, se reconstruyen sus hitos esenciales.

Ya se señaló que las últimas cinco décadas de la vida política nacional han estado marcadas por la vigencia del pacto colorado militar de dominación el cual atravesó varias etapas.

El derrocamiento de Alfredo Stroessner en 1989 fue producto de desavenencias al interior del pacto en torno a la sucesión del dictador, en un contexto internacional radicalmente distinto al de los años cincuenta. En 1989 se iniciaba una etapa de apertura política conducida por militares y colorados. No desaparece en modo alguno el pacto cívico militar. Permanece en un escenario más complejo. El general Rodríguez intentó rearticularlo sobre nuevas bases, pero fracasó y dejó su mandato con un Partido Colorado profundamente dividido al imponer la candidatura presidencial del empresario Juan Carlos Wasmosy por encima de la de Luis María Argaña, líder del tradicionalismo colorado.

Rodríguez intenta rearticular el pacto sobre la base de abrir un espacio a la reforma del Estado y a medidas de ajuste -en el marco de la fuerte oleada neoliberal- lo cual se convierte en uno de los factores para explicar la aparición política de Wasmosy y el fraude electoral contra Argaña, quien no se manifestaba muy favorable a estas medidas que amenazaban desmontar el viejo aparato estatal prebendario articulado por los colorados en beneficio de su clientela. Desde este momento, la falta de consenso entre los principales factores de poder para aplicar ajustes neoliberales se hace evidente y se convierte en una de las principales características y puntos de tensión de la transición paraguaya.

En este escenario político se explica la emergencia y el crecimiento sistemático de la figura y el poder fáctico del ex general Lino Oviedo, bajo las presidencias de Rodríguez (1989-1993) y Wasmosy (1993-1998) respectivamente, hasta abril de 1996, cuando fue defenestrado. Oviedo buscó permanentemente revitalizar la vinculación totalitaria colorado-militar, primero apoyando a caudillos civiles para los más altos cargos partidarios y nacionales y luego promocionando su candidatura. Es conocida su expresión de que ejército y partido gobernarían "per omnia secula seculorum" (por los siglos de los siglos).

Una rápida revisión de su trayectoria en los inicios de la transición muestra al entonces coronel Oviedo al frente del Regimiento de Caballería N° 3 en el momento del golpe. Como "Carlos" 3 tuvo una actuación destacada según fuentes militares, en el derrocamiento del ex

dictador. Desde entonces tuvo un vertiginoso ascenso en la jerarquía castrense y una carrera acelerada hacia la cumbre del poder fáctico.

En mayo de 1989 fue ascendido a general de Brigada y nombrado comandante de la Primera División de Caballería. Su participación fue clave para el triunfo fraudulento de la dupla Wasmosy-Seifart, primero en las internas coloradas de diciembre de 1992 y luego en las elecciones generales de 1993. Desde que en agosto de ese año fuera nombrado comandante del Ejército por Wasmosy, en retribución a los favores prestados en la campaña, hasta abril del 96, se convirtió en el hombre fuerte del gobierno, el que ejerció el tutelaje político abierto del proceso.

A partir de entonces, los momentos de tensión militar, principal peligro de la transición paraguaya desde el 89, se incrementaron. Fueron varias las crisis político-militares originadas por diferencias entre el Comandante del Ejército y el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas que pusieron en riesgo la continuidad del proceso.

Oviedo fue creando en ese período lo que el politólogo paraguayo José Nicolás Morínigo denominó un "contra-poder militar", que se alzaba como un poder paralelo al poder político ejercido por el titular del Ejecutivo, y se imponía a los sectores 'institucionalistas' de las fuerzas armadas. Nunca se sabía muy bien -pero se presumía- quién tenía el poder real en el país y quién tomaba o influía, las decisiones trascendentes en la esfera estatal.

Este poder fáctico militar se volvió ilimitado y avasallante por razón de su extemporánea e incontrolada ambición política. Desde su privilegiado cargo, Oviedo desarrollaría su carrera política utilizando el respaldo del Ejército y los recursos del Estado en connivencia con el propio comandante en Jefe y Presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy.

En este período que concentra el máximo de su poderío militar, existen como dos actitudes significativas de los principales actores políticos (Gobierno, dirigencia colorada y oposición mayoritaria en el Congreso) que permiten su crecimiento. En un primer momento, una suerte de complicidad silenciosa que más tarde se convierte en impotencia para frenar las actividades proselitistas inconstitucionales e ilegales del militar. Y existe asimismo debilidad e incapacidad del Poder Judicial para procesarlo. Oviedo construye una estructura militarista de sustentación popular a partir de un núcleo de leales dentro de las FF.AA. y del Partido Colorado, apelando al viejo discurso de la unidad "granítica" colorado militar, desde la cumbre del poder fáctico que detentaba, amparado por la impunidad que le otorgaba el poder político y la justicia. Al mismo tiempo, trasciende los límites colorados y va ganando apoyo de liberales, encuentristas y sectores independientes, ya sea a través de un discurso de corte populista, ya sea con una política de cooptación a algunos sectores sociales, principalmente campesinos.

Esta situación de fragilidad e impotencia institucional incentivaba además de acciones transgresoras del orden constitucional y legal, actitudes desafiantes y expresiones agraviantes del militar hacia los poderes del Estado, en particular el Poder Legislativo, donde ya entonces Oviedo encontraba la mayor resistencia en grupos parlamentarios de todas las bancadas e individualidades tanto coloradas como de la oposición.

Hasta abril de 1996 su voluntad siempre estuvo por encima de las normas, de las instituciones y de los procedimientos democráticos. Fue la principal fuente de inestabilidad militar.

El 22 de abril de 1996 Oviedo se negó a ser relevado del cargo por disposición del presidente Wasmosy. Era el final del "matrimonio de conveniencia", según definió el sociólogo Carlos Martini a las peculiares relaciones entre Wasmosy y Oviedo. Con el intento de derrocamiento del gobierno por el Comandante del Ejército, se iniciaba la más grave crisis institucional de la transición hasta entonces, la que pudo ser neutralizada mediante la movilización ciudadana en las calles, la intervención de la comunidad internacional y la falta de apoyo en grandes sectores de las FF.AA. al golpista.

Tres días después, el 25 de abril, al desaparecer del centro de la escena militar el general Oviedo, se llegó a pensar que se cerraba la fase de inestabilidad amenazante y desaparecía definitivamente el principal riesgo de involución del proceso. Pero todavía se estaba por vivir lo que sería la verdadera crisis política de la transición paraguaya.

En relación al significado profundo de los acontecimientos de abril del 96, la hipótesis que se plantea es que, por un lado, la caída de Oviedo es la del último caudillo militar en actividad que pretendió eternizar la vinculación totalitaria del ejército con el partido.

Pero por otro lado, su desplazamiento no fue el entierro del viejo pacto. Este se revitalizará plenamente con motivo de las elecciones presidenciales del 98, cuando colorados (de todas las facciones en pugna) y militares (institucionalistas y oviedistas, en actividad y en situación de retiro), vuelven a unir fuerzas y recursos del Estado para enfrentar a la Alianza Democrática de la oposición (PLRA, liberales y PEN, socialdemócratas) y mantener al Partido Colorado en el poder.

Destituido del cargo y desplazado de las FF.AA., el aparato político militar creado por Oviedo desde la comandancia del Ejército estaba consolidado. No tenía más que extenderlo. Se iniciaba de esta manera la construcción de un movimiento político de características populista y mesiánica sobre la base de una tupida red de lealtades en amplios sectores populares colorados y no colorados tejida con recursos del Estado y promesas de bienestar en base al poder fáctico y a los ilimitados medios económicos que llegó a acumular dentro y fuera del Ejército.

La misma debilidad institucional del sistema democrático que permitió la creación de un poder fáctico formidable que mantuvo en jaque a la transición hasta 1996, posibilitó, desde entonces, la emergencia de la opción política expresada por el oviedismo como una corriente interna dentro del coloradismo., la Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE), favorecida además por el deterioro acentuado de las condiciones económicas y sociales del país.

A la cabeza de UNACE, el defenestrado militar asumió, frente al gobierno de Wasmosy, el rol de opositor recalcitrante que por entonces había perdido la oposición embarcada en el denominado "Pacto de Gobernabilidad". Ante los sectores empobrecidos del campesinado y de los centros urbanos marginales, se presentó como el nuevo mesías redentor de las clases desposeídas y ante la clase media, como quien salvaguardaría sus intereses frente

a la crisis económica y la creciente inseguridad social. Para los sectores colorados pro militaristas, era el caudillo que garantizaba la vigencia de la trilogía Gobierno-Partido Colorado-Fuerzas Armadas.

El 7 de setiembre de 1997 el triunfo electoral del proyecto oviedista en las internas coloradas sacudía el escenario partidario y político. Un año y medio después de su salida del ejército, Oviedo gana a fuerza de impunidad, liderando la opción política más retardataria, la nominación presidencial por la ANR con miras a las elecciones generales de mayo del 98, al imponerse a Luis María Argaña, presidente de la ANR y candidato del aparato partidario y a Carlos Facetti, candidato del aparato gubernamental.

Solo después que la Justicia Electoral oficializó esta candidatura impugnada por la cúpula colorada, se movilizan sus adversarios internos para sacarlo de la carrera presidencial. Hasta entonces, el ex comandante del Ejército no solo no fue juzgado por el intento de golpe del 96, sino que además, varias causas judiciales que se le iniciaron por distintos motivos estaban literalmente estancadas en esferas de la justicia, sin que ningún partido político de la oposición parlamentaria abandonara su práctica pactista para asumir una postura más clara de defensa de las instituciones democráticas. Fueron sin embargo, diferentes grupos, organizaciones sociales y sectores de la prensa quienes iniciaron una campaña –débil y desarticulada- contra la figura de Oviedo exigiendo cárcel para el mismo.

En el marco de la estrategia para liquidar su candidatura, un Tribunal Militar Extraordinario convocado por el entonces Comandante en Jefe Juan Carlos Wasmosy, lo juzgó y condenó a diez años de prisión por haber atentado contra "el orden y la disciplina de las FF.AA." en abril del 96. La Corte Suprema de Justicia ratificó la condena y la Justicia Electoral lo inhabilitó sacándolo de la carrera electoral a un mes de los comicios.

La impugnación de la candidatura de Oviedo, al que casi todas las encuestas lo daban como ganador en las elecciones y la relativa aprehensión que generaba en los colorados la alianza opositora electoral entre las dos fuerzas políticas mayoritarias (PLRA y PEN) que pareció agrandarse en los tramos finales de la campaña, fue el disparador que revitalizó los viejos dogmas y estilos colorados. Resucitó el "reencuentro de los colorados" y la "unidad granítica", y entró en acción el siempre vigente pacto cívico militar.

Otra vez se unían, como en todas las elecciones anteriores, el aparato estatal, el aparato partidario y el aparato militar tras la nueva fórmula presidencial del oficialismo: Raúl Cubas-Luis María Argaña. La alianza coyuntural oviedo-argañista y hasta el apoyo urgente wasmosista fue posible ante la perspectiva apocalíptica para los colorados, de perder el poder.

Y para que no quedaran dudas de que los siempre pragmáticos colorados estaban conscientes de que la figura del condenado ex general era clave para ganar las elecciones, el lema "tu voto vale doble" (el triunfo de la fórmula colorada y la libertad de Oviedo) presidió la campaña electoral del oficialismo unido. La retórica antioviedista fue cuidadosamente ladeada por el momento. Y el presidenciable Raúl Cubas se encargó de asegurar a los oviedistas que apenas accediera al poder, liberaría a su amigo, ante el silencio cauto de Argaña, Wasmosy y todos los liderazgos colorados representativos.

El 10 de mayo de 1998, se realizaron las elecciones que fueron libres, pacíficas, competitivas y relativamente limpias y transparentes. El candidato del Partido Colorado obtuvo más del 53% de los votos, mayoría que se reflejó además en el Congreso y en los gobiernos departamentales. El candidato de la Alianza Democrática (PLRA, PEN) obtuvo poco más del 43%.

El 14 de agosto Cubas asumía la presidencia de la república en un clima de gran legitimidad y ante una moderada expectativa de la ciudadanía. Tres días después, el 17, abrió una crisis política irreversible, con su decisión de liberar a su amigo político Oviedo (vía conmutación de pena), quien guardaba reclusión en un penal militar.

Con el decreto presidencial N° 117 el Poder Ejecutivo se colocó al margen de la Constitución. Y a partir de diciembre, cuando rechazó la resolución de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional su decisión, se erigió en un poder de facto, al desconocer la atribución del Poder Judicial de interpretar, juzgar y cuestionar su acción. En síntesis, al no aceptar la jurisdicción del Poder Judicial sobre su acto.

A partir de esta decisión abrió una crisis institucional e instaló la ingobernabilidad en su administración. Algunos constitucionalistas opinaron que en este momento se produjo el quiebre virtual del Estado de Derecho.

Los siete meses que duró el gobierno de Cubas representaron la etapa más regresiva de la transición paraguaya desde el 89, caracterizada esencialmente por:

- a. la paralizante confrontación de poderes; de un lado el Ejecutivo y del otro lado, el Legislativo y el Judicial;
- b. el retrotraimiento hacia un clima de miedo social por la reaparición de la prepotencia y la arbitrariedad amparadas desde el gobierno en detrimento del régimen de libertades que se fue construyendo desde el 89;
- c. la aparición de la violencia política ejercida contra los adversarios del oviedismo, que empezó con agresiones verbales, instigaciones y atentados intimidatorios anónimos contra magistrados, parlamentarios y políticos y llegó a su máxima expresión con el asesinato del vicepresidente Argaña y la matanza de jóvenes manifestantes en marzo del 99.

5. Condiciones políticas del surgimiento de la coalición

No se puede analizar los acontecimientos de marzo de 1999, sin tener en cuenta algunos elementos contradictorios de la transición en el Paraguay, porque si bien con la caída de la dictadura se modificó el régimen político, se instauraron las libertades públicas y otros derechos ciudadanos, se deterioraron fuertemente las condiciones económicas y sociales de amplios sectores de la población. Asimismo, la falta de consenso en las élites de poder resultó en una casi absoluta paralización de la Reforma del Estado y del esquema político de dominación que prevaleció en los últimos 50 años, es decir la trilogía FF.AA.- Partido Colorado – Estado.

En consecuencia, la repercusión de este tema en la ANR ha llevado a permanentes polarizaciones y fuertes enfrentamientos. Se puede afirmar, incluso, que en la raíz misma de la crisis prevalece este aspecto, por lo que un cambio en el modelo de Estado y una redefinición de su rol en la sociedad tiene consecuencias directas sobre el Partido Colorado. El punto más visible de la crisis se remonta a 1992, cuando en las internas partidarias le roban el triunfo a Argaña. Los acontecimientos de marzo, deben ser entendidos dentro de ese contexto general.

Igualmente, el empeoramiento de la situación económica y social favoreció el surgimiento de la opción populista, autoritaria y mesiánica del “oviedismo”, cuyos métodos y orientación política agravaron la crisis hasta poner en peligro el mismo régimen político. Pero de hecho, desde el mismo inicio del mandato de Cubas, la crisis política agudizó y profundizó la situación de ingobernabilidad.

Los hechos que posteriormente se desencadenaron en marzo determinaron la caída del gobierno de Cubas. El oviedismo que representaba la posibilidad real de una regresión en términos políticos, no pudo ser derrotado en el ámbito de la legalidad institucional, esto se logró solamente con la movilización popular, protagonizada por un sector de la ciudadanía, recurso que hasta ese momento no había aparecido en la crisis (salvo de manera inconclusa en abril de 1996), ante la política pactista de los principales partidos de oposición. El asesinato del Vice Presidente de la República desembocó en dicha movilización, en el momento en que más de diez mil campesinos se manifestaban en Asunción por la condonación de sus deudas y la reactivación económica.

Igualmente las principales centrales de trabajadores del país (Central Unitaria de Trabajadores y Central Nacional de Trabajadores) declararon una huelga general y se sumaron a la exigencia del juicio político al Presidente de la República, impulsado en ese momento por el Poder Legislativo.

Esta movilización, un hecho inédito en la historia política paraguaya, fue una experiencia marcada por la riqueza de las iniciativas y por la pluralidad de diferentes sectores de la sociedad civil que se congregaron frente al Congreso Nacional. Es importante tener en cuenta que hasta marzo de ese año, los espacios políticos de participación ciudadana estuvieron limitados al ejercicio del voto y a concentraciones masivas en el marco de

campañas electorales, para las cuales los diferentes partidos políticos “movilizaban” la concurrencia de sus adeptos.

La movilización popular de marzo fue asimismo, la primera de esa envergadura, desde el inicio de la transición, que alcanzó importantes niveles de decisión y de combatividad, sin contar con el apoyo real de ninguna institución, salvo sectores de la iglesia católica que, una vez movilizada la gente, organizaron el apoyo logístico, al tiempo que gremios médicos instalaban puestos de atención que pocos días después se convirtieron en verdaderos hospitales¹⁵.

Hay que resaltar que si bien existieron convocatorias públicas de los partidos políticos a acudir a la plaza, éstas no estuvieron acompañadas con medidas reales para garantizar la presencia de sus afiliados en la misma. Fueron sectores sociales –campesinos, sindicalistas, jóvenes principalmente- quienes efectivamente protagonizaron este importante hito.

La experiencia recogida durante esos días es histórica para la ciudadanía y los diferentes sectores sociales que lo protagonizaron -la forma espontánea en que surgió, la autorganización, la solidaridad, los violentos enfrentamientos, y la victoria conseguida con la renuncia de Cubas y la huida del general golpista- significó un salto muy importante en la lucha democrática, principalmente desde el punto de vista de la participación efectiva de la sociedad civil.

La unidad de acción de los partidos políticos de oposición y todos los movimientos internos del Partido Colorado -a excepción obviamente de UNACE- generada contra el oviedismo, antes y durante los acontecimientos de la plaza facilitó la articulación del gobierno de coalición.

Por otro lado, no se puede desconocer el importante papel que jugaron los países miembros del MERCOSUR (y de la Unión Europea), quienes respaldados por la cláusula democrática prevista en el Protocolo de Ushuaia tuvieron una postura firme contra el peligro de resquebrajamiento del proceso democrático paraguayo, tal como ya lo habían hecho durante la primera crisis producida por Oviedo en 1996. En este marco, se debe tener en cuenta el carácter decisivo de la participación del Gobierno del Brasil, de los Estados Unidos y del representante del Vaticano en el desarrollo y la resolución de la crisis y para la formación del nuevo gobierno de concertación pluripartidista.

La debacle del gobierno terminó con la renuncia de Cubas y su asilo en Brasil y la huida del general golpista, quien solicitó asilo en la República Argentina. Sobre estas bases y sobre una legitimidad distinta a la que otorgan las elecciones, surgió el nuevo gobierno, cuyo carácter de coalición es casi inédito en la historia paraguaya.

¹⁵ Además de la muerte del Vicepresidente, siete jóvenes fueron asesinados, mientras que los heridos ascendieron a casi un centenar.

6. Gobierno de coalición bajo el presidencialismo moderado

Después de la derrota del proyecto político populista encabezado por el ex general Lino Oviedo en la semana del 23 al 28 de marzo de 1999, emerge en el Paraguay un gobierno de coalición de los tres partidos parlamentarios inédito en el último medio siglo y con un importante respaldo ciudadano. El Partido Colorado en el poder de la República desde hace cincuenta y dos años, sigue detentando el control del Poder Ejecutivo pero ha integrado en cargos claves del gabinete a políticos de la oposición.

La hipótesis que se plantea es que el nuevo marco político institucional, el desarrollo renovador en el ejercicio del gobierno presidencial y los cambios electorales y del sistema de partidos que determinan un nuevo escenario político marcado por la búsqueda de consensos entre los actores, es el que hace posible la emergencia de un gobierno de coalición pluripartidista, a partir de una grave amenaza de involución de la transición democrática.

6.1 Primer escenario: Ruptura y emergencia de la concertación

Como se planteó en la hipótesis antes citada, marzo marca el punto de inflexión de la transición democrática paraguaya.

Desde el domingo 29 de marzo, con la renuncia de Raúl Cubas Grau a la presidencia de la República y la asunción de Luis González Macchi, presidente del Congreso, un escenario político sustancialmente diferente al experimentado en los últimos cincuenta años empezó a perfilarse y se abrieron dinámicas de transición innovadoras.

Los principales elementos del escenario post marzo pueden resumirse en los siguientes:

a. Se abandona una concepción monopólica del poder. La dirigencia colorada (argañista) que queda en el control del partido y del Gobierno se ve obligada por las circunstancias políticas a dejar a un lado un estilo sectario y excluyente de ejercicio del poder, tras 50 años de control hegemónico del aparato estatal por el Partido Colorado (ANR). Lo cual no implica que esto no produzca importantes disidencias y conflictos internos dentro del coloradismo, cuestionamientos que han estado por detrás de los despidos, en menos de los primeros seis meses, de dos de los cuatro ministros no colorados del gobierno.

b. Emerge una coalición de gobierno casi inédita, a partir de la más grave crisis de estabilidad de la transición. Por primera vez desde 1946, se plantea un modelo de gobierno de responsabilidad compartida en la administración del Estado, vía una concertación multipartidaria (de los tres partidos más importantes y con representación parlamentaria); ante el vacío de poder que se genera tras la renuncia del Presidente y la anterior desaparición física del Vicepresidente de la República.

c. Desaparecen del escenario político en forma simultánea los grandes liderazgos partidarios que marcaron los primeros diez años de la transición democrática. Luis María

Argaña, asesinado; Lino Oviedo, huido, en el coloradismo; Domingo Laíno, desplazado, en el liberalismo.

d. Emerge un nuevo actor protagónico en el escenario político. La civilidad movilizada como nunca antes, para desarticular la amenaza totalitaria y reorientar la transición.

e. El actor militar está en repliegue. Es el primer gobierno de la transición en el que un caudillo militar no controla el poder, en forma directa o indirecta. El actor militar después de mucho tiempo no está en el centro de la escena política, aunque mantiene sus prerrogativas y privilegios corporativos intactos. Por primera vez en la historia paraguaya, un gobierno controlado exclusivamente por la clase política podría estar favoreciendo la desmilitarización gradual efectiva de la política y del sistema político

6.2 ¿Cómo llega el actor colorado a compartir el gobierno?

Luego de la crisis de marzo que termina con el desplazamiento de la facción oviedista, la visión de la ANR es la de un partido gastado por el ejercicio ininterrumpido del poder durante medio siglo, debilitado por sus crisis faccionales crónicas y profundamente dividido por el asesinato de su presidente, Luis María Argaña, en el escenario de un país devastado por la corrupción, el estancamiento económico y la aguda pobreza de la gente.

El partido hegemónico sumido en una crisis institucional de proporciones vuelve a exhibir no obstante, una notable capacidad de reacción de su dirigencia cuando se siente al borde de una situación límite que le puede costar la continuidad en el gobierno, pero esta vez en un sentido sorprendente en relación a su trayectoria en el poder en los últimos cincuenta años. La eclosión de la crisis de marzo y el cúmulo de factores internos y externos involucrados en su resolución, le fuerza a llamar a los partidos de la oposición parlamentaria.

El coloradismo, que a lo largo de su hegemonía política pudo superar o administrar todas las crisis que se le plantearon en función de gobierno, proyectando una imagen todopoderosa del partido-Estado, con una identidad política fuerte y una adhesión popular mayoritaria, esta vez debió apelar a las fuerzas de oposición para mantenerse en el control del poder.

El asesinato de Luis María Argaña, el último líder civil importante surgido del aparato partidario, fue el hecho político fundamental que polarizó aun más a las enfrentadas facciones coloradas (argañistas vs. oviedistas) e impidió la rearticulación de un gobierno exclusivamente colorado. Asimismo, contaron, por un lado, la necesidad de un argañismo acéfalo, de contar con mayor consenso social y político para consolidar su control del gobierno y por otro lado, la perentoriedad con la que los organismos financieros internacionales emplazaron a la administración surgida en marzo, para implementar profundas reformas socio económicas y la reforma del Estado.

6.3 ¿Cómo llega la oposición al cogobierno?

La oposición política en general y los partidos con representación parlamentaria en particular nunca fueron una amenaza para los gobiernos colorados de la transición. Como se vio, la clase política opositora desde los inicios del proceso asumió posturas moderadas, en muchas coyunturas inclusive a costa de la difuminación de su perfil opositor.

Se hace referencia a los principales actores políticos de la oposición organizados y actuantes en el sistema político: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y el Partido Encuentro Nacional (PEN).

Vale la pena aclarar que el sistema político paraguayo históricamente ha estado bajo la hegemonía de las fuerzas predominantemente conservadoras. Si bien a partir de la apertura política de 1989, se abrió a la participación de todas las opciones partidarias del espectro político, de derecha a izquierda, incluido el legalizado viejo Partido Comunista, el escenario ha seguido dominado por los dos partidos tradicionales, el Colorado (oficialista) y el Liberal (principal de oposición), es decir, por el centro derecha. A principios de la década se sumaba el Movimiento (hoy partido) Encuentro Nacional, convertido en la actualidad en la segunda fuerza de la oposición, situado en el centro izquierda del espectro.

Otros partidos menores subsistentes como el Partido Revolucionario Febrerista (centro izquierda) y la Democracia Cristiana (centro derecha), han quedado reducidos a una existencia casi nominal.

Bajo la administración de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) se generaría, según se destacó, un inédito escenario de diálogo y concertación entre el gobierno y la oposición que pasó a controlar el Congreso, lo que permitió concretar los acuerdos básicos para el inicio de la reforma judicial y aunque más ambiguamente, la reforma militar, así como la renovación e integración de importantes órganos constitucionales de control y fiscalización del poder público.

Fuera de las críticas que se puedan hacer a los criterios y métodos y a los logros efectivos de estos acuerdos, el hecho es que sirvieron de base para el proceso de reforma político-institucional de los últimos años que permitió sepultar la anterior institucionalidad autoritaria.

Tras su estrepitosa derrota en las últimas elecciones de mayo de 1998, el PLRA y el PEN, los partidos que se habían nucleado en la Alianza Democrática, ingresaron en un cono de sombra, mientras sus principales líderes, Domingo Laíno y Carlos Filizzola, pagaron la factura política, al perder sus respectivas internas partidarias.

En la crisis de marzo, fueron los liderazgos renovados (de segunda línea) de los partidos, los que tuvieron un papel protagónico en las negociaciones que culminaron con la renuncia de Cubas y la decisión de integrar un gobierno de corresponsabilidad compartida.

6.4 Características centrales de la concertación en sus inicios

Pueden resumirse en las siguientes:

- Como se ha dicho es una concertación de partidos parlamentarios
- No surge originariamente de una contienda electoral sino de la movilización ciudadana de resistencia al proyecto ovidista que termina con el derrumbe del gobierno colorado de Raúl Cubas y determina negociaciones y toma de decisiones urgentes de los liderazgos políticos para la salida de la crisis.
- Se inicia con un importante apoyo ciudadano y gran legitimidad política.
- El Partido Colorado oficialista es el eje de la coalición, que se articula desplazando al sector ovidista del partido de la estructura gubernamental. Los partidos opositores, el Liberal Radical Auténtico y el Encuentro Nacional, aceptan integrar el gobierno por decisión institucional de sus directivas (ad referéndum de sendas convenciones). El Partido Revolucionario Febrerista, sin representación parlamentaria, ni cargos gubernamentales, apoya al gobierno de coalición e integra el Consejo Asesor Político del mismo.
- Su origen intempestivo y urgente ha marcado el sentido de las primeras negociaciones y acuerdos logrados, exclusivamente sobre los espacios de poder y los cargos en el gabinete ministerial que serían cedidos a los representantes de la oposición.

Con posterioridad se elabora un programa mínimo de gobierno (por técnicos de los partidos y representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo). El documento en esencia plantea un conjunto de políticas y enuncia medidas de combate a la pobreza, para la reactivación de la economía y para la reforma del Estado con un enfoque neoliberal.

- La coalición se proyecta en el ámbito parlamentario con la integración del Frente Democrático, que nuclea a los legisladores de los partidos que integran el gobierno en ambas cámaras. Ello para asegurar una voluntad de cooperación y coordinación de acciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, sin antecedentes en el país. La coalición parlamentaria de apoyo al gobierno, sin embargo, no logra consolidarse.

La experiencia innovadora que se vive en el Paraguay no pudo haberse generado durante el presidencialismo autoritario. Pero asimismo, resulta *sui generis* en el marco constitucional de un régimen presidencial atenuado como es el actual. Se trata de un gobierno de concertación de partidos parlamentarios encabezado por el presidente del Congreso, quien asumió la titularidad del Poder Ejecutivo, de acuerdo al procedimiento constitucional, luego de la renuncia del anterior mandatario. Si bien no puede hablarse técnicamente de un régimen parlamentario, sin embargo, el eje de las decisiones del gobierno parece haberse trasladado al Poder Legislativo y a las cúpulas de los partidos políticos. Esta situación se asocia no sólo al hecho de que el actual Jefe de Estado es originariamente un parlamentario y fue electo como tal, sino también a su bajo perfil político, muy notorio en un país en el que el gobierno ha

estado además regido por personalidades militares fuertemente autoritarias inclusive hasta la presidencia del general Andrés Rodríguez (1989-1993).

Los rasgos peculiares de la conformación inicial del gobierno de coalición han resultado, por un lado, de lo que prescribe la Constitución Nacional en materia de acefalía del cargo de Presidente de la República (Art. 233) y por otro lado, de la interpretación y resolución de la Corte Suprema de Justicia en torno a la duración en el ejercicio del cargo del ex titular del Poder Legislativo. La Corte declaró la constitucionalidad de la Presidencia de Luis González Macchi, hasta el término del actual período en el 2003 y señaló que solo corresponde elegir a un nuevo Vicepresidente de la República. Las elecciones fueron convocadas para agosto del 2000.

Esta situación ha dado pie a dos tipos de cuestionamientos por parte de los críticos del gobierno de concertación. Por un lado, se habla de una situación en la que el Presidente de la República es un "comisionado parlamentario" en ejercicio de la presidencia. Por tanto se pone en tela de juicio su legitimidad jurídica, más no política.

Por otro lado, se habla de una República "que no funciona", en la que existe una confusión de poderes, una simbiosis en la que desaparece el equilibrio y control recíproco de los poderes del Estado. Además, si oficialismo y oposición comparten la responsabilidad del gobierno, desaparece la oposición y con ello el control mutuo de gestión.

6.5 La primera crisis

Apenas cinco meses después de su instalación el gobierno de coalición hizo crisis. El resquebrajamiento de su base política, más el deterioro de las relaciones bilaterales con Argentina y Uruguay, empezaban a delinear un escenario incierto, de cara a afirmar su estabilidad y gobernabilidad democrática.

La primera crisis diplomática de envergadura del gobierno de González Macchi con dos de sus socios del Mercosur, Argentina y Uruguay, tuvo relación con los rechazos de los gobiernos de Carlos Menem y Julio M. Sanguinetti a aceptar los pedidos de la justicia paraguaya, de tramitar la extradición de Lino Oviedo y del ex ministro de Defensa oviedista, José Segovia, asilados en Argentina y Uruguay, respectivamente.

Con respecto a la crisis diplomática, sin entrar a analizar las argumentaciones y posiciones de los gobiernos argentino y uruguayo respectivamente, pueden encontrarse varios factores explicativos de la frustración de la pretensión paraguaya.

En primer lugar, el gobierno de concertación ha fracasado desde sus inicios, aun en los primeros meses en que se mantuvo intacto, en el manejo de su política internacional en sentido amplio, en particular para transmitir a la comunidad mundial la verdadera realidad del proceso político que se vivía entonces en el Paraguay desde marzo y la naturaleza de los acontecimientos que lo generaron.

En segundo lugar, su desempeño no ha sido el mejor en el manejo de sus relaciones exteriores, en particular en la región en el marco del MERCOSUR y en relación no sólo al caso Oviedo, sino a los múltiples problemas económicos que le generan al país las decisiones unilaterales y restricciones comerciales tomadas por sus socios, sin que en ningún caso se haya logrado remontar dichas medidas u obtener alguna compensación.

En cuanto a la situación de los oviedistas asilados, no se puede desconocer la importante campaña desplegada por éstos y sus adherentes en los países vecinos para tergiversar la realidad paraguaya de los primeros tiempos de la concertación, con los cuantiosos recursos económicos de que disponen y los vínculos importantes que se creía mantienen con sectores de poder. Es de presumir que todos los esfuerzos del gobierno paraguayo, del Congreso Nacional, de los familiares de las víctimas de marzo y de la mayor parte de la prensa nacional por transmitir la imagen correcta fueron insuficientes.

En tercer lugar, no se pueden desconocer las versiones de que sectores importantes del gobierno paraguayo tampoco deseaban en el fondo el retorno de Oviedo para ser juzgado en el país, debido al factor de inestabilidad que introduciría de nuevo en el proceso.

La situación plateada en las relaciones exteriores generó a su vez, la segunda gran explosión del gabinete en dos semanas y determinó la salida del Ministro de Relaciones Exteriores. La crisis interna que ya afectaba al gobierno de concertación desde agosto del 99, se agravó con el despido del liberal Miguel A. Saguier de la Chancillería en los primeros días de septiembre.

En relación a la crisis interna, se debe subrayar que los primeros síntomas de resquebrajamiento de la coalición gobernante se hicieron sentir luego del defenestramiento en agosto del 99, del Ministro de Agricultura, otro liberal, Luis A. Wagner. Este fue destituido a pedido de su propia directiva partidaria, por razones del internismo liberal. Habría pesado además una campaña orquestada de un sector de funcionarios colorados, acusados por el ex ministro de ineficiencia y corrupción.

El caso dejó al descubierto desde los primeros tiempos, el funcionamiento poco formal de la coalición gobernante y la confusión reinante en cuanto a roles y atribuciones de los actores políticos, al generarse un conflicto de competencias, entre la facultad constitucional exclusiva y excluyente del titular del Ejecutivo en el nombramiento y remoción de los miembros de su gabinete y la autoatribución de la cúpula liberal de exigir la destitución de Wagner con un voto de desconfianza partidario.

El caso Wagner aumentó la polarización radical entre oficialismo y oposición liberal dentro del PLRA y en el ámbito parlamentario generó la primera fisura importante en el denominado Frente Democrático que aglutinaba entonces a los legisladores de los partidos de la coalición gobernante en el Congreso.

Por el lado del Partido Colorado, los conflictos internos dentro de "Reconciliación Colorada", afloraron tempranamente en torno a los principales cargos en la estructura gubernamental y a la definición de las candidaturas para la presidencia del partido y la

vicepresidencia de la República. Las pugnas se fueron agudizando hasta el punto de generar la división argañista entre los "de primera hora" y los "de segunda hora".

Paralelamente a las grietas que se producían en el movimiento oficialista, el coloradismo enfrentaba entonces la amenaza de la disidencia interna (oviedista y aliados) que estaba siendo juzgada por el Tribunal de Conducta por los hechos de marzo. Esta planteaba por entonces la eventualidad de conformar una Junta de Gobierno paralela, al negarle legalidad y legitimidad política a la conducción argañista de la Junta partidaria (máximo órgano de dirección). Aunque esta situación no hubiera sido una innovación de ocurrir; tradicionalmente las disidencias coloradas han formado juntas paralelas a la oficial en distintas coyunturas históricas.

No obstante, al mismo tiempo, el elemento oviedista aparecía ya por entonces en el conflictivo escenario colorado como un posible factor de equilibrio. Con la crisis de la coalición gobernante por el resquebrajamiento del frente parlamentario por parte de sectores liberales, se insinuaba un aparente acercamiento del entorno presidencial hacia ciertas individualidades parlamentarias del oviedismo, con la intención de recomponer una cómoda mayoría legislativa en apoyo del gobierno, si la crisis resultara finalmente en un alejamiento del PLRA del gobierno.

Por el lado del Partido Encuentro Nacional, el oficialismo partidario ya se insinuaba más próximo a las posiciones del Partido Colorado que a la de los liberales. Prevalció desde los primeros tiempos la visión estratégica de ocupar la mayor cantidad de espacios de poder otorgados por los colorados y fortalecerse como socio menor de la coalición. Internamente, había una situación de crisis latente o menos manifiesta debido a la fragmentación de la oposición encuenrista y a que ésta aun mantenía algún grado de apoyo al gobierno.

Con respecto a la crisis política desatada en la coalición gobernante no puede atribuirse meramente a los conflictos y presiones de los partidos. Existieron factores de fondo relacionados, por un lado, con la ausencia de un pacto interpartidario que formalizara la participación de las colectividades políticas en el gobierno en el marco de reglas de juego claras.

El carácter provisorio que es el que ha marcado la lógica y los límites de esta administración ha permitido en los primeros tiempos un funcionamiento más bien informal basado en interpretaciones interesadas que hacían los distintos actores políticos de la coalición de un compromiso no escrito sobre espacios de poder que les correspondían, nombramientos y remociones, etc.

De hecho en las circunstancias en que se conformó la concertación, en las agitadas horas finales del gobierno de Cubas, con miles de manifestantes en las calles y en momentos en que todavía se temía mayor violencia de las fuerzas públicas, los dirigentes colorados, liberales y encuenristas se limitaron a negociar la distribución de los cargos ministeriales mediante un "pacto de caballeros" (cuatro ministerios para la oposición, dos para el PLRA y dos para el PEN; y cinco ministerios para el Partido Colorado), asegurando la presidencia para

el titular del Congreso, el colorado Luis González Macchi y comprometiendo la vacancia de la vicepresidencia para un candidato del PLRA.

Esta situación de premura e informalidad que rodeó a los primeros acuerdos, ha permitido eludir varios compromisos "de palabra" que debieron ser "renegociados". Uno fue el caso de la vicepresidencia vacante que, tras los fuertes conflictos generados en los sectores más duros del coloradismo por la candidatura liberal, se optó por trasladar los comicios para agosto del 2000.

El otro elemento de fondo que explica la temprana crisis de la coalición es fundamentalmente cultural. Se relaciona con la resistencia a romper una praxis política sectaria y excluyente al interior de los propios partidos políticos. El gobierno de concertación fue duramente resistido no solamente por los sectores más reaccionarios del Partido Colorado que cuestionan "la entrega del poder" a la oposición y por funcionarios acostumbrados a asimilar la administración pública como un feudo de los colorados, sino también por núcleos liberales que anunciaban la "perdida del rol opositor" del PLRA.

Los partidos paraguayos en general comparten un denominador común que ha marcado su débil institucionalidad y la ausencia de democracia interna que los caracteriza: la preeminencia de los caudillos fuertes ha impuesto un estilo de conducción poco apegado a lo institucional, en tanto que los faccionalismos han practicado sistemáticamente una política de exclusión (la llamada "política de círculo") con respecto a las facciones minoritarias. En este contexto, los partidos políticos de la coalición (más concretamente, las corrientes internas o facciones que controlan los aparatos partidarios) han planteado demandas muchas veces desorbitadas para colocar a sus hombres en el gobierno.

Los relevos de los dos primeros ministros liberales y la crisis subsiguiente, planteaban asimismo, la cuestión de hasta qué punto los partidos de la coalición iban a generar problemas cada vez que el presidente por una necesidad de descomprimir una situación determinada destituía o pedía la renuncia de un secretario de Estado, que por lo demás es una prerrogativa constitucional exclusiva del Ejecutivo, mientras mantuviera la filosofía del co-gobierno y las proporciones de ministerios asignados a cada partido.

Por lo demás se percibía ya entonces, una falta de liderazgo más firme del Presidente para conducir un proceso político difícil, acechado por el ovidismo y mal comprendido en el exterior y para conciliar los intereses en pugna de los socios de la coalición.

Todo esto en un marco cada vez de mayor oposición de sectores sociales a la política neoliberal que se intentaba implementar, lo cual implicaba una deslegitimación al gobierno. Empezaban a escucharse acusaciones de que se había "traicionado el espíritu de marzo".

6.6 Desafíos y perspectivas de consolidación al final del 99

Hacia el final de 1999 estaban claros los desafíos de tipo coyuntural y de fondo que debía enfrentar la coalición gobernante para lograr su afirmación en este período que culmina

en el 2003 y poder proyectarse con posibilidades con vistas a las elecciones presidenciales del 2008.

Una tarea fundamental que hacía incluso a las posibilidades de supervivencia del gobierno de concertación y al combate de la impunidad generalizada, era la de encaminar las medidas y acciones necesarias para eliminar o minimizar el peligro de rebrote del oviedismo como proyecto político, a través del enjuiciamiento y castigo de los responsables, intelectuales y materiales, de los crímenes de marzo, así como de los acusados de vaciar las arcas del Estado. Y buscar una solución de largo plazo para la situación del ex general Oviedo en particular. Este seguía representando (hasta su detención en el Brasil) el mayor riesgo de inestabilización del gobierno de coalición, mientras estuvo en la Argentina. Bajo su condición de asilado, no obstante ha seguido haciendo actividad política activa en permanente contacto con sus seguidores.

En cuanto a la coalición de gobierno misma, debió superar el carácter provisorio de su conformación original y la informalidad de su funcionamiento. Para lo cual tuvo que formalizar un acuerdo político interpartidario básico que comprometiera más decididamente a los partidos aliados a llevar adelante las reformas y los cambios económicos y sociales que se planteaban en la propuesta de Programa de Gobierno, una vez que ésta fuera discutida ampliamente y aceptada por la gran mayoría de los sectores sociales.

Asimismo, era vital que los conflictos internos de los partidos de la coalición no se trasladaran al gobierno y se establecieran con claridad los espacios, los roles y esferas de competencia de los distintos actores.

Las primeras escaramuzas que se han dado a los pocos meses de instalación de la coalición, tanto en el Partido Colorado como dentro del Partido Liberal por cuotas de poder al interior del gobierno que disputaban las facciones, afectaron la solidez inicial de su base política, su imagen de unidad en la diversidad y las posibilidades de asegurar la gobernabilidad democrática desde el Parlamento.

Convertir la coalición restringida de gobierno en una concertación amplia, incluyente, abriéndola hacia otros grupos políticos no parlamentarios y movimientos sociales inclusive, fue un desafío no comprendido por la coalición gobernante.

Se debió tender a la construcción de una amplia alianza política y social que, en lo inmediato, sustentara al gobierno de concertación en torno a un proyecto de cambio de amplio consenso social que persiguiera metas de profundización democrática, de modernización y desarrollo equilibrado, y de reinserción justa en el Mercosur y, a largo plazo, pudiera eventualmente convertirse en mayoría electoral con vistas a las elecciones presidenciales del 2008.

Los principales desafíos de la coalición en los campos económico y social se relacionaban por entonces ya, a la necesidad de obtener los consensos sociales y políticos básicos para llevar a cabo profundas transformaciones sociales y económicas y encaminar el proceso de reforma estatal en función de los intereses y necesidades del país, más allá de la presión de los organismos financieros internacionales.

Los primeros cuestionamientos relevantes al gobierno desde los sectores sociales populares (principalmente las centrales sindicales, organizaciones campesinas y el funcionariado público) se habían empezado a dar en torno al Programa de Gobierno 1999-2003, que estaba en el centro del debate público, en particular el capítulo referido a la Reforma del Estado y dentro de éste, al tema de la privatización de empresas públicas y la reducción de la burocracia estatal.

Los apoyos al enfoque neoliberal del programa provinieron exclusivamente de los partidos de la coalición, con ciertas divergencias de sectores internos y de los sectores empresariales en general. En este contexto, aparecía como positivo que el gobierno planteara escenarios de discusión de sus propuestas en distintos niveles, los cuales deberían haber trascendido la mera necesidad de legitimación social del programa.

La puesta en marcha de una Mesa de Diálogo Social convocada por el presidente de la República, en que el gobierno, los sindicatos y los empresarios discutieron por algún tiempo, una agenda social y en particular todo lo referido al Programa de Gobierno, fue la respuesta que intentó dar el Ejecutivo al rechazo masivo por parte del funcionariado público y los sectores populares a un documento que se considera incompleto y cuyo enfoque se cuestionó desde sus inicios.

El gobierno de concertación tenía asimismo, a fines de 1999, un gran desafío con respecto a la pobre imagen que seguía proyectando el país hacia el exterior, tanto en términos políticos como económicos. La coalición enfrentaba por entonces, la responsabilidad de hacer conocer la nueva realidad nacional sin distorsiones.

6.7 Segundo escenario: Gobierno, al borde del precipicio en el 2000

El segundo año de vigencia del gobierno surgido de la crisis institucional de marzo de 1999 fue el tiempo del desperdicio de las ventajas y oportunidades que tuvo de partida Luis A. González Macchi para legitimarse con una gestión aceptable y consolidar el fallo de la CSJ, que declaró su continuidad hasta el término del mandato presidencial 1998-2003.

Habiendo emergido como un "gobierno de coalición", inédito, de los tres partidos parlamentarios (ANR, PLRA, PEN), tuvo a su favor: una base política de sustentación amplia, un importante apoyo ciudadano, el repliegue del actor militar y un sólido respaldo internacional. La consigna fue rectificar rumbos e iniciar transformaciones de fondo, del Estado, de la economía y de la sociedad.

A lo largo de diez meses del 2000, se fue acentuando el debilitamiento de su legitimidad política y popularidad. Se profundizaron los desaciertos iniciados en el 99' y quedó en evidencia una gestión deficiente en todos los órdenes para responder a la crisis generalizada (política, social, económica y moral) en la que está sumergido el país.

El triunfo del liberal Julio César Franco en las elecciones vicepresidenciales de agosto, con apoyo del ovidismo, dispara la percepción de inestabilidad política, por la fractura que

genera en el argañismo y las pretensiones indisimuladas de los liberales porque aquel reclame la presidencia de la República.

En los últimos meses del año 2000, los síntomas de ingobernabilidad eran muy parecidos a los que sellaron la suerte del gobierno de Raúl Cubas en sus tramos finales. Con el agravante de que para esa fecha existía un escenario económico y social calamitoso (el crecimiento económico ha sido de apenas 1,4%, frente a un aumento poblacional de 2,6%, con tasas de desempleo y subempleo de 16% y 18% respectivamente y 33,7% de pobres, de acuerdo a datos de la DGEEC) y un Estado en virtual colapso fiscal, con una deuda de 2.400 millones de dólares, sin precedentes.

El 2000 fue asimismo el tiempo del desperdicio para los otros actores estatales. El Congreso Nacional, fragmentado y acusado con frecuencia de inoperante y relajado, no aprovechó el mejoramiento de su imagen tras su protagonismo en los sucesos de marzo del 99 para recuperar un alicaído prestigio. La Justicia, imputada de debilidad y sometimiento a intereses políticos y fácticos, no fortaleció su independencia castigando la impunidad de los poderosos.

6.8 De la deslegitimación a la ingobernabilidad

Los procesos que marcaron la coyuntura política a nivel del gobierno pueden sintetizarse en los siguientes:

a. *Deslegitimación Política:* Desde enero a agosto, se produjeron los principales acontecimientos que fueron debilitando la legitimidad del Gobierno:

i. La fractura definitiva de su base política de apoyo, con la formalización del retiro del PLRA del cogobierno (por decisión de una convención extraordinaria) y la consecuente desarticulación de la estructura original del gabinete (con la salida de los últimos ministros liberales, Oscar Denis del MAG y José F. Fernández de RR.EE. respectivamente).

ii. La consolidación de la candidatura del titular del PLRA (ya en la oposición), Julio César Franco, a la vicepresidencia de la República, para enfrentar al candidato oficial, Félix Argaña y apoyado ostensiblemente por el oviedismo.

iii. La pérdida de la mayoría parlamentaria. La pérdida de su mayoría en el Congreso, como consecuencia del retiro del PLRA. El rompimiento del Frente Democrático (alianza parlamentaria de los socios de la coalición gobernante en sus orígenes) de hecho, a finales del año pasado, dio nacimiento a una nueva mayoría legislativa "líbero-oviedista" que sobre todo, desde la Cámara de Diputados, se dedicó a boicotear toda iniciativa del Ejecutivo que pudiera favorecer la gobernabilidad, aun a costa de la imagen del Parlamento.

El Legislativo era -a fines del 2000- un mosaico de fracturas y alianzas coyunturales relacionadas con los intereses de facciones y grupos colorados, liberales y encuentristas, fuera de control de los propios aparatos partidarios. La expresión de este estado de cosas es el hecho

de que ni el Presidente, ni el Vice Presidente de la República tienen mayoría propia en ninguna de las Cámaras legislativas.

iv. La pérdida de popularidad del gobierno por el descontento creciente de todos los sectores sociales ante su inacción frente al descalabro social y económico. La frustración y desilusión ciudadana se reflejó, más que en una ciudadanía movilizadora, en todas las encuestas previas a las elecciones vicepresidenciales y se expresó en una percepción generalizada de la incapacidad y ausencia de liderazgo de la figura presidencial para tomar decisiones. Una acción destinada a lograr una deslegitimación importante del gobierno, fue la impulsada por el movimiento Poder Ciudadano, que exhortó al voto nulo en los comicios. Los resultados (5% de votos anulados) indicaron en todo caso, una pobre capacidad de convocatoria de los sectores urbanos medios de Asunción.

v. En plano social, no pudo obtener consensos sociales y políticos mínimos para llevar a cabo las profundas transformaciones sociales, económicas e institucionales que prometió en un Programa de Gobierno; no logró encaminar el proceso de reforma estatal en función de los intereses y necesidades del país, más allá de la presión de los factores de poder internos y de los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID).

vi. Otros elementos que contribuyeron a la deslegitimación del Gobierno fueron:

- Los fracasos sucesivos en las campañas anticontrabando y de combate a la evasión fiscal (63% según estimaciones del FMI) impulsadas con sectores empresariales y las denuncias reiteradas del sector privado, de la falta de verdadera voluntad política del gobierno para combatir el flagelo.
- Un aumento de la percepción ciudadana del incremento de la corrupción asociada a prominentes figuras del gobierno, (el ex ministro de Obras Públicas fue denunciado por delitos que van desde pedidos de coimas a contratistas hasta desvío de fondos. Las denuncias más firmes proviniéron del ex vice ministro de Minas y Energía, Ricardo Canese, despedido por ello y del ex ministro de Hacienda, Federico Zayas. También tienen graves acusaciones de corrupción, los ministros Martín Chiola de Salud Pública y Walter Bower, actual ministro de Obras Públicas).
- Un incremento notable de la delincuencia, en aparente vinculación no solo a la grave situación de pobreza y desempleo de la gente, sino a una política deliberada de sectores de la fuerza policial que estuvo vigente durante el ejercicio del cargo del anterior Ministro del Interior, Walter Bower, como manifestación de descontento con su gestión.

b. *Aumento de la inestabilidad.* La deslegitimación del gobierno se acentúa a partir del 13 de agosto con la victoria del candidato liberal en las elecciones vicepresidenciales. El presidente González Macchi, había dicho más de una vez que estos comicios serían como una consulta popular sobre la aceptación de su gobierno. La derrota de Félix Argaña, agrega una sensación de aumento de la debilidad del gobierno. La victoria de Franco con apoyo ovidista suma sensación de desestabilización, no solo por lo que se prometió en campaña y algunos sectores liberales siguen sosteniendo (reclamar la presidencia de la república) sino porque efectivamente, el político liberal es el primero en el orden de sucesión presidencial.

Desde el gobierno y el Congreso, surgen voces que acusan al PLRA y al oviedismo de impulsar en conjunto un plan de desestabilización para obligar a la renuncia de González Macchi y forzar la asunción de Franco a la presidencia. Este escenario favorecería presuntamente una resolución (impunidad) a la situación de Lino Oviedo, preso en Brasil y cuya extradición está en trámite en ámbitos de la Justicia.

Desde que el ex general golpista Lino Oviedo (prófugo de la Justicia) fuera detenido en Brasil, con fines de extradición, poco después del nuevo intento golpista protagonizado por sus adherentes en mayo, se tuvo la impresión de que desaparecía de la escena el factor de desestabilización más grave que tuvo el gobierno desde marzo de 1999.

A finales de año, hay un malestar generalizado en la población, ante los cambios de piezas en el gabinete tras la derrota del candidato colorado, sobre todo, el pase del cuestionado Walter Bower del Ministerio del Interior a Obras Públicas por despido de José A. Planás y la salida de Federico Zayas de Hacienda, único ministro que generaba cierta confianza.

c. *Signos de ingobernabilidad.* En el último trimestre, se evidencian signos claros de ingobernabilidad ante el aumento de las demandas insatisfechas desde distintos sectores sociales y la falta de respuestas de las autoridades. Hay un incremento de la interpelación social al gobierno por parte de los sectores populares y empresariales, ante el deterioro de los indicadores económicos y sociales (desempleo, pobreza, etc.) y el agravamiento de la crisis fiscal (un Estado sin recursos para el pago de sueldos y aguinaldos)).

6.9 Las rupturas de los socios de la “unidad nacional”

A nivel de los partidos políticos, se agudizó la pérdida de credibilidad de los socios que quedaron en la coalición, tanto como de la fuerza que pasó a la oposición (ANR-PEN-PLRA) por su inacción para forzar alguna salida al inmovilismo oficial ante la situación de crisis. La crisis de representatividad que afecta a las fuerzas políticas se traduce en el alejamiento de los partidos de la gente, en su inoperancia casi absoluta para canalizar las demandas de los sectores sociales en las esferas del poder, vía sus bancadas legislativas o sus miembros en el gabinete.

Los partidos políticos sufren además una seria crisis de liderazgo luego de la desaparición simultánea del escenario político de los grandes líderes y caudillos partidarios históricos del tipo Argaña o Laíno o mesiánicos del tipo Oviedo. Los dirigentes de segunda línea que asumieron la conducción del coloradismo y el liberalismo tras los sucesos de marzo del 99 no han podido renovar los viejos estilos de gestión partidaria y mucho menos abocarse a la tarea de discutir su ideología y viejos programas, de modernizar sus estructuras y democratizarse.

a. Socios fracturados

La fractura interna de los partidos que quedaron en el gobierno cobra fuerza y refuerza la percepción de endeblez del apoyo político de González Macchi. En la ANR, las

fricciones entre el argañismo y el oviedismo, se acentuaron principalmente luego de la intentona golpista del 18 de mayo protagonizada por militares (SR) y civiles adherentes del oviedismo, a raíz de apresamientos masivos, denuncias de torturas, etc. Después del 13 de agosto y de la proclamación de la victoria de Julio César Franco con apoyo oviedista, se sumó el resquebrajamiento interno del argañismo. La expresión más ostensible de la división del movimiento oficialista se dio con el alejamiento del clan Argaña de los cargos públicos y del entorno presidencial, con las renunciaciones de Nelson Argaña del Ministerio de Defensa y la de José Emilio Argaña del BNF.

En el marco del reacomodo de fuerzas que sobrevino al interior del argañismo se dio por un lado, la recomposición entre el sector liderado por el clan Argaña y el grupo de Nicanor Duarte Frutos, candidato a presidente de la Junta de Gobierno por el Movimiento de Reconciación Colorada a cuyo liderazgo renunció el presidente González Macchi. Por el otro lado, el sector encabezado por Bader Rachid Lichi (que se alejó del argañismo), actual presidente de la Junta de Gobierno, se manifestó dispuesto a llevar adelante un "jubileo colorado" anulando sanciones partidarias a oviedistas comprometidos con los hechos de marzo para obtener respaldo para su propia candidatura. Aunque esto no ocurrió en la pasada convención extraordinaria de los colorados, la postura tiene el apoyo del debilitado González Macchi, necesitado de "reunificar" a los colorados para mantenerse hasta el 2003 ante el agravamiento de la crisis social y económica y de gobernabilidad.

En el sector de la disidencia colorada, donde convergen grupos de distinta extracción (oviedistas, rieristas, ex-seifaristas, ex-wasmosistas, entre otros), se conformó en los primeros días de noviembre, el Frente Amplio Colorado, de carácter electoralista. Desde marzo del 99, es el primer movimiento que aglutina a los colorados no argañistas de todos los sectores.

En el PEN se produjo la escisión oficial y numerosos desprendimientos, con el retiro del movimiento PAIS liderado por Carlos Filizzola, en desacuerdo con la continuidad del partido en el gobierno. La propia salida del gabinete del fundador del Encuentro, Guillermo Caballero Vargas, (por decisión personal y no enfrentado con el gobierno) restó, en alguna medida, fuerza a la permanencia de este partido en el cogobierno. Sin embargo, no amilanó la decisión del oficialismo partidario de mantenerse en los cargos públicos. El grupo de Euclides Acevedo, Mario Paz y otros, decidió sin duda, ligar su futuro político al argañismo, con vistas a eventuales alianzas para futuras elecciones, aun a costa de diluir la identidad encuentrista y terminar, literalmente, con el mito de la "alternativa política" de la década.

b. PLRA y su juego a dos puntas

Luego de formalizar su retiro del gobierno de coalición a principios de año, se dio a la tarea de reconstruir su rol "opositor" y reubicarse como "alternativa" de gobierno. Excepto la línea lainista de Cambio para la Liberación, que siguió apoyando explícitamente al gobierno (el alicaído Domingo Laíno pasó sin pena ni gloria por el cargo de "embajador itinerante", al que terminó renunciando del mismo modo), el resto de las líneas liberales, algunas más y otras menos- se mantuvo a prudente distancia.

Luis A. Wagner (primer ministro liberal echado del gabinete en agosto de 1999) terminó separándose del lainismo y fundando su propio movimiento interno para hacer la oposición más dura al gobierno. La hegemonía "libero-oviedista" en Diputados en la que los wagneristas son fundamentales, fue el freno principal para los proyectos de ley provenientes del Ejecutivo, incluidos los concernientes a la reforma estatal. De este bloque azul-colorado surgió la intención (varias veces, la última en octubre) de iniciar un juicio político a González Macchi y forzar su renuncia. Asimismo, fue responsable del otorgamiento de impunidad a legisladores oviedistas involucrados en los hechos de marzo y a funcionarios liberales acusados de corrupción (casos del ex contralor general de la República, Daniel Fretes Ventre y del intendente de Asunción, Martín Burt). En estos casos, ató las manos al Poder Judicial.

A partir de la asunción de Julio C. Franco a la vicepresidencia de la República, el oficialismo partidario no ha tenido una política clara hacia el gobierno. Por un lado, Franco y sus asesores han cambiado el discurso -al menos públicamente- con respecto a las promesas de la campaña electoral. Dejaron de reclamar la presidencia, y se manifestaron dispuestos a la cooperación y a dar estabilidad al gobierno. Por otro lado, los movimientos liberales que responden a Luis A. Wagner y a Miguel A. Saguier, así como la JLRA (wagnerista) han asumido cada vez con mayor fuerza una política de confrontación con el gobierno, en aparente contradicción con la línea política del Directorio, según dirigentes del entorno de Franco. Estos sectores coinciden en exigir la renuncia de González Macchi.

En este contexto, aparecieron pronunciamientos del tipo de la Coordinadora de Presidentes de comités liberales de la Capital, que resolución mediante, declararon ilegítimo a Luis González Macchi para ejercer la presidencia y le emplazaron por 20 días para que renuncie, so pena de convocar manifestaciones frente al Parlamento. Y le solicitaron al Directorio liberal tomar medidas para que Franco asuma la presidencia.

Aparentemente el PLRA ejecuta una política (no declarada) a dos puntas. Si es así, se estaría ante el desarrollo de dos fases de una misma estrategia: mientras Franco cumple el papel del vicepresidente moderado, sostenedor de la gobernabilidad, sectores de su partido azuzan salidas drásticas. El argumento de que ésta no es una posición institucional asumida por el PLRA en principio, quedó fuera de lugar, desde el momento en que Miguel A. Saguier asumió la presidencia del Directorio con el apoyo de la cúpula oficialista.

6.10 La acción desarticulada de los actores sociales

Una tendencia en la década de transición fue la lenta reconstitución de los actores sociales y la recuperación de los espacios públicos por las diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, ésta es todavía una sociedad débil, desorganizada y sin mayor articulación. Los actores sociales en general tuvieron un protagonismo relevante en todas las crisis políticas graves de la transición que amenazaron quebrar el proceso. El más reciente ejemplo fue el de marzo del 99. Sin embargo las diversas organizaciones sociales, populares y de sectores medios, no han llegado aun a trascender la movilización sectorial discontinua por demandas específicas de los grupos, a pesar de algunos intentos de articulación.

El escenario de la sociedad civil, es el de una multiplicidad de organizaciones dispersas y generalmente descoordinadas que se movilizan periódicamente en torno a sus reivindicaciones particulares y contra políticas gubernamentales. No existe un nivel de coordinación y continuidad de acciones en torno a un eje articulador o a temas transversales que afectan a la sociedad en su conjunto, (por ejemplo, la cuestión agraria, la reforma universitaria, la problemática laboral, la reforma electoral, la corrupción/impunidad, etc.) porque no se ha elaborado un proyecto nacional de país sobre la base de una visión de futuro compartido, que aglutine a los paraguayos en torno a metas colectivas por encima de los intereses de los diversos grupos sociales.

En este contexto, el protagonismo de la sociedad civil en la coyuntura del 2000 fue más de lo mismo. No obstante, en los primeros meses del año, las organizaciones campesinas unidas a los sindicatos de trabajadores del sector público y centrales obreras se movilaron en torno a preocupaciones y reivindicaciones compartidas, con huelgas y acciones de fuerza en varios puntos del interior del país.

Las acciones de los sectores sociales con mayor visibilidad y/o conflictividad social en el periodo pueden sintetizarse en las siguientes:

- * Aumento de la presión campesina, que logra vía movilizaciones en los primeros meses del año, acuerdos con el gobierno para la implementación de proyectos productivos. No obstante, la división en el movimiento campesino, es el único sector social del campo popular que llega a articular una protesta más orgánica y permanente. Ha dado muestras durante el año.

- * Se llevan asimismo a cabo movilizaciones conjuntas (MCNOC, Frente Sindical) por demandas campesinas y contra las privatizaciones: a. por el cumplimiento gubernamental de compromisos en materia de apoyos a proyectos de reactivación productiva, de alivio de la pobreza rural y de provisión de infraestructura básica, y b. en contra del enfoque de la reforma del Estado que privilegia la transferencia de empresas públicas al sector privado y no contempla en forma creíble una reforma agraria, tributaria, política, judicial, etc. de fondo.

- * La FNC se moviliza junto a la CNT y encara una negociación más cupular con el gobierno para el logro de demandas, sin participación de sus bases. Aparentemente, esta línea de acción le genera desprendimientos de organizaciones regionales.

- * Aumento de la presión sindical de los más importantes gremios de trabajadores del Estado en contra del proceso de privatizaciones de empresas públicas se concentra durante varios meses en la huelga que llevan a cabo los trabajadores de la ANDE. En marzo, el Gobierno asesta un golpe duro al SITRANDE, sindicato que nuclea a los trabajadores del ente y neutraliza de momento la presión sindical. La Justicia declara la ilegalidad de la larga huelga y da vía libre para el despido de decenas de funcionarios y autoridades del sindicato.

- * En el periodo se da un proceso de pérdida de credibilidad acentuada de las principales centrales obreras, de la mano del desprestigio de sus dirigentes históricos (Alan Flores de la CUT, Eduardo Ojeda de la CNT, Jerónimo López de la CPT), involucrados en la causa judicial por el vaciamiento del Banco Nacional de Trabajadores (BNT). El sector sindical

histórico (CUT; CNT; CPT) sumido además en pugnas intestinas graves ha demostrado una notoria incapacidad de articular las demandas de los trabajadores paraguayos, lo que se reflejó en su pobre capacidad de convocatoria. La división de la CUT en los últimos meses del año (y la formación de una CUT Auténtica, por un sector disidente casi tan poco creíble como la actual conducción), responde a la gravedad de la situación interna de la central que ha llegado a tener el mayor prestigio de lucha en el pasado.

* La sanción y promulgación de la "Ley General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central", en los últimos días de octubre, reavivó el clima de tensión de los primeros meses del año en el sector de los trabajadores del Estado en torno a la reforma de corte neoliberal que plantea el Gobierno. Los sindicatos de trabajadores de las tres primeras empresas públicas (ANTELCO, CORPOSANA y FERROCARRILES) que el Ejecutivo podrá privatizar (capitalizar, tercerizar o vender) por decreto, han reemprendido movilizaciones y preparan acciones en diversos frentes. A nivel judicial, los sindicatos de la ANTELCO presentarán, con patrocinio de renombrados abogados, una acción de inconstitucionalidad contra la ley de privatizaciones que derogó todos los contratos colectivos de los entes privatizables. Este será uno de los escenarios en los que estará en juego la gobernabilidad en el corto plazo.

* La emergencia de un movimiento político indígena "19 de Abril", con una fuerte impugnación de los partidos políticos y con la intención declarada de participar en la vida política nacional con representación propia, fue una novedad percibida como un avance por algunos sectores, en la conciencia de grupos indígenas asesorados sin duda por intelectuales e indigenistas independientes.

* El movimiento estudiantil secundario tuvo un claro protagonismo en la lucha por la implementación de la ley que establece el boleto estudiantil (pago de la mitad de pasaje por estudiantes). Se llevó a cabo una gran manifestación que aglutinó a diez mil estudiantes. Si bien se logró que el Gobierno dictara un decreto al respecto y el empresariado del transporte se vió obligado a acatar a medias, finalmente la presión de este sector fáctico por no absorber el subsidio, pudo arrancarle al Gobierno la promesa de un nuevo aumento generalizado de pasajes en enero.

Otras alternativas juveniles con protagonismo destacado en el periodo, fueron las del Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC), el Parlamento Joven, Juventud que se Mueve, etc.

* La emergencia de una Coordinadora de Mujeres Rurales (indígenas y campesinas) fue otro hecho de significación por sus implicancias: es el primer movimiento popular de mujeres que vinculado a la problemática "de clase" incorpora el tema de género.

* No se puede obviar el rol de una prensa muy polarizada en el actual escenario. Los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radio y televisión) en general, han abdicado de su función de servicio público, de su papel de contralores sociales del proceso en beneficio de toda la sociedad. Sus propietarios han tomado claro partido en la defensa de intereses de

grupos y proyectos políticos conservadores y poderes fácticos enfrentados, e instrumentan los medios a estos intereses. Esta actitud se refleja no solo en las líneas editoriales, que analizan desde perspectivas absolutamente antagónicas la misma realidad nacional, sino sobre todo en el tratamiento diario de la información (lo que para uno es un caso flagrante de tortura, para otros no existe; etc.). En lo que la mayor parte de los medios coincide, es en el espacio marginal o difusión ocasional que se hace de los problemas que afectan sobre todo a los sectores populares.

6.11 La crisis generalizada

El gobierno cerró el año 2000 en el momento más crítico de su gestión. Con un Estado colapsado (el déficit fiscal fue de 227 millones de dólares en el 2000) y poca credibilidad en su voluntad de emprender reformas de fondo; enfrenta en el medio plazo un escenario de aumento de las interpelaciones sociales y de presiones antagónicas provenientes de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos, principalmente en torno al proceso de privatizaciones.

Las presiones más fuertes por el inicio urgente de la venta de las empresas públicas provienen de los sectores conservadores, (apoyados por los actores internacionales) que desde octubre han emprendido una ofensiva en varios frentes para forzar al Congreso y al Ejecutivo a destrabar el proceso.

En contraposición, el movimiento contra la reforma neoliberal que tuvo una fuerte presencia en los primeros meses del año, se fue diluyendo con los sucesivos golpes a los actores más activos: los sindicatos estatales.

Algunos hechos relevantes que marcaron la coyuntura de crisis a finales del 2000 pueden resumirse en los siguientes:

A poco de volver de una gira por España y Alemania, donde fue a "promocionar" al país, ofreciendo estabilidad, seguridad jurídica, transparencia y garantías para las inversiones, González Macchi se encontró con rumores de golpe de estado, seguidos de la "idea" de iniciarle un juicio político desde sectores del PLRA. Siguió pedidos "bien calculados" de renuncia individual (suya) y/o colectiva (de todos los cargos electivos incluyendo al Congreso).

En este clima caldeado por rumores y pedidos de renuncias, resurgió una nueva propuesta de concertación política, social y económica planteada por grupos hegemónicos del Gobierno (parlamentarios afines), con el ánimo de atraer de nuevo al PLRA a través de una oferta de cargos. Es probable que el poco eco de la propuesta -que se percibe como la "última carta" del oficialismo- haya tenido que ver con las posturas más recalcitrantes en el PLRA contra cualquier acercamiento al Gobierno, como la de Miguel A. Saguier, curiosamente, nuevo presidente del PLRA, con apoyo de Julio César Franco, el vicepresidente de la República.

Ínterin, el entorno palaciego y la Junta de Gobierno se daban a la tarea de recomposición urgente de apoyos, con elementos varios del stronismo más duro (militantes y osos blancos, etc.) y la negociación con el ovidismo incluso. La búsqueda de la "reunificación" colorada es una vieja estrategia de la ANR que se desempolva de tanto en tanto, ante las crisis del partido de gobierno. Ahora, frente al agravamiento de la crisis social y económica, surge un proyecto de "jubileo colorado" que permitiría el "reencuentro" de los republicanos vía la anulación de sanciones disciplinarias y expulsiones a ovidistas (esto es, otorgar impunidad a involucrados directa o indirectamente en los hechos de marzo del 99) en la próxima convención extraordinaria.

Poco después, la Tercera Asamblea Nacional de Empresarios, realizada el 20 de octubre, emplazó al Gobierno por "treinta días" para que empiece a tomar medidas que saquen al país del atolladero. Pedro Fadul de la ADEC, llegó a proponer el "retiro inmediato" de los empresarios de todas las instancias públicas en las que están participando. La presión de los gremios empresariales por el retraso del inicio de las privatizaciones, coincidió con una serie de manifestaciones públicas de voceros de la reforma neoliberal que se plantea (Gonzalo Quintana, Armando Espínola y otros). Además, se dió pocos días después de que el ministro secretario de la Reforma, Juan Ernesto Villamayor, pusiera "a disposición" del Presidente su cargo, por "falta de apoyo" del gabinete para el proceso de reformas.

La "renuncia" de Villamayor apresuró la aprobación de la Ley de privatizaciones y el método de la "vía rápida", en la Cámara de Diputados, donde estaba varada desde hacía meses.

Algunos posibles escenarios que se insinúan en el 2001 son:

a. Mantenimiento de la crisis de gobernabilidad dentro de límites aceptables (para los colorados): En este hipotético escenario, los colorados argañistas "recomponen" la casa, anulando sanciones partidarias a ovidistas, llaman a un "jubileo" general y sellan una nueva "unidad partidaria". Con ello reforzarán la base política de apoyo del debilitado gobierno de González Macchi para aguantar hasta el 2003 con crisis social y económica incluida y algunas privatizaciones claves para allegar algún recurso y seguir solventando el mismo aparato estatal. De paso, se da alguna satisfacción a los sectores empresariales y se cumple mínimamente con los actores internacionales para disminuir la insoportable presión. Con los colorados unidos, las campañas liberales por la renuncia o juicio político del Presidente de la República no tienen chance alguna.

Aunque habrá que ver la postura que asumirá el naciente Frente Amplio Colorado, que en principio nace como opción electoral frente al argañismo. Con los encuentristas en el gobierno, no hay cuidado, es obvio el lado al que están jugados. En paralelo, el Ejecutivo consigue interlocutores para una nueva concertación política, social y económica (incluidos los empresarios, la Iglesia Católica y los renuentes liberales) que para ir ganando tiempo.

b. Golpe de timón para salir del empantanamiento de la crisis e imponer reformas neoliberales: En este escenario jugarán principalmente los actores conservadores de todos los sectores que presionan por la rápida reforma neoliberal del Estado (incluidos los que están en

el gobierno), vía la interrupción del proceso por un golpe militar con anuencia de los tutores externos, para sacar de la presidencia a González Macchi. Con la asunción de Julio César Franco se reconduciría la transición en el marco del proceso de privatizaciones y ajustes drásticos. En este escenario puede sobrevenir un endurecimiento político con restricciones a las libertades públicas, de modo a refrenar cualquier intento de reacción de los sindicatos y de la población en general. Habría que ver la capacidad de reacción de los colorados, porque esta posibilidad sería el verdadero golpe para el viejo Partido-Estado.

Una variante (poco probable) del mismo escenario, es que González Macchi renuncie por las presiones generadas desde el PLRA o por decisión propia, o que se operen renunciaciones masivas y se adelanten las elecciones generales, tal como han propuesto numerosos voceros de los sectores neoliberales más recalcitrantes.

c. Explosión social desesperada y anárquica que culmina en levantamiento civil: Este escenario será posible eventualmente ante el agravamiento de las condiciones de vida de la población si no se adoptan medidas de reactivación económica urgente que generen puestos de trabajo y sobre todo, si se inician las privatizaciones de las empresas públicas con despidos masivos de funcionarios. Es imprevisible lo que este escenario pueda significar en términos del debilitamiento de la institucionalidad democrática para el país y de empeoramiento de las actuales condiciones económicas y sociales de la mayoría de los paraguayos.

7. Algunas conclusiones

En los noventa, el tradicional presidencialismo autoritario en Paraguay está evolucionando hacia formas moderadas, limitadas y controladas del poder y creando las condiciones institucionales para la afirmación y consolidación democrática. En este sentido, el desarrollo reciente hacia un ejercicio moderado del poder presidencial ha permitido acompañar efectivamente el proceso de transición desde el autoritarismo stronista hacia la fundación de la democracia política; en esta línea se ubica la reforma constitucional que ha conducido a un mayor equilibrio de los poderes del Estado y los cambios en el sistema electoral que han creado las condiciones básicas (a pesar del retroceso que significan los cambios ulteriores de la ley electoral con respecto a la modificación original) para el debilitamiento del tradicional bipartidismo con un partido hegemónico y excluyente y la consolidación de las nuevas tendencias hacia un sistema multipartidista moderado en un escenario cada vez más competitivo.

En perspectiva optimista, se puede visualizar en años recientes una adecuación del sistema presidencial paraguayo a las exigencias de estabilización de la democracia representativa y una adaptación a la nueva realidad política del país, sin alterar las bases sustanciales del sistema de gobierno. Sin embargo, no cabe desconocer que la desconcentración progresiva del poder presidencial y el reequilibrio de poderes que ha puesto al presidente y al Parlamento en un plano de igualdad, ha conducido con frecuencia a relaciones no cooperativas (la cooperación Ejecutivo-Legislativo prevaleció bajo la administración Wasmosy para ciertas reformas y para neutralizar en el 96 el peligro de retroceso autoritario, pero también hubo períodos de áspera confrontación interpoderes); de enfrentamiento directo (ésta fue la característica permanente bajo el gobierno de Cubas desde el tercer día de su asunción y hasta su caída) y de obstrucción mutua inclusive (el Parlamento tramitaba el juicio político a Cubas cuando las matanzas de marzo concluyen con su renuncia a la Presidencia).

En contraposición a esta suerte de menor eficiencia y eficacia que produce la democratización del poder presidencial, a partir de la reforma constitucional, la moderación del régimen, junto con los cambios en el sistema electoral y en el sistema de partidos ha creado las condiciones para inaugurar en el Paraguay un escenario político inédito caracterizado por la búsqueda de consensos básicos entre los principales partidos políticos ya sea para competir por el poder, ya sea para gobernar. En cualquier caso, la experiencia paraguaya en la década de los noventa, permite subrayar, en el marco del debate clásico parlamentarismo versus presidencialismo, la posibilidad del sistema presidencial, pese a la rigidez de la que se le acusa, de adaptarse a las realidades y singularidades nacionales sin desvirtuarse y funcionar con mayor o menor eficiencia y efectividad, según cada proceso.

En cuanto a la emergencia y debacle del gobierno de coalición pluripartidista en el marco del presidencialismo moderado, en estos momentos su desarticulación está en pleno desarrollo en medio de una de las crisis más graves que ha soportado el país en todos los planos. El hecho de todavía estar experimentando esta situación, no permite realizar aun una evaluación profunda de los factores de este resultado. Lo que queda por ahora, es el

interrogante de si en qué medida el fracaso de esta experiencia puede constituirse en un obstáculo para futuras acciones conjuntas de los partidos políticos paraguayos.

Bibliografía

- Abente, Diego (coordinador). Paraguay en Transición. Edit. Nueva Sociedad. Caracas, 1993.
- Bécker, Gustavo, Rüdiger Lüers, Wolf (Editores). Desafío y realidad del Estado de Derecho en Paraguay. La experiencia constitucional en Paraguay. Konrad Adenauer/ CIEDLA/ CIDSEP. Asunción, 1993.
- Caballero, Esteban. "Sistema político y coalición". En Última Hora, 18-19/IX/99, p.28.
- CIRD/USAID. Transición en Paraguay. "Cultura política y valores democráticos". Seligson, Mitchell y otros. Asunción, 1998
- Cristaldo, Jorge Dario. Regimen Electoral y de los Partidos Políticos en el Paraguay. Edición del autor. Asunción, 1987.
- Constitución Nacional del Paraguay. Asunción. Junio - 1992
- Duverger, Maurice. Sociología Política. Ariel. Barcelona, 1982
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1965
- Flecha, Victor; Martini Carlos; Silvero Jorge. Autoritarismo, Transición y Constitución en el Paraguay. BASE-ECTA. Asunción, 1993.
- Frutos, Julio César-Vera, Helio. compiladores. Elecciones 1998. Tradición y Modernidad. Ed. Medusa. Asunción, 1998.
- Gobierno de Unidad Nacional. Programa de Gobierno 1999-2003. Asunción, 1999.
- Leyes Electorales. Ed. La Ley Paraguaya. Asunción, 1996
- Martínez-Peñate, Oscar. Parlamentarismo o Presidencialismo. Revista Acta Académica. Universidad Autónoma de Centro América Número 20. Mayo 1997. Internet: <http://www.uaca.ac.cr/acta/1997may/oscar01.htm>
- Mateo, Carlos. "Análisis de la Constitución Paraguaya". En: Caballero Esteban, Vial Alejandro, editores. Poder Legislativo en el Cono Sur. Volumen I. OEA/Cámara de Diputados/CED. Asunción, 1994.
- Martini, Carlos, Yore, Myriam. Los últimos golpistas. Serie de informes especiales en NOTICIAS. Asunción, 5 y 6 de mayo de 1996.

- Martini, Carlos, Yore, Myriam. La Corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo. Apuntes para una radiografía de la impunidad. K. Adenauer/CIDSEP. Asunción, 1998
- Mendonça, Juan Carlos. Constitución y Poder Legislativo. En Bécker, Gustavo, Rüdiger Lüers, Wolf (Editores). Desafío y realidad del Estado de Derecho en Paraguay. La experiencia constitucional en Paraguay. Konrad Adenauer/CIEDLA/CIDSEP. Asunción, 1993.
- Morínigo, José Nicolás. "Partidos Políticos y Comportamiento Electoral. Infidelidad incipiente en un peculiar bi-partidismo". Transición en Paraguay. "Cultura política y valores democráticos". CIRD/USAID, Asunción, 1998
- Morínigo, José Nicolás. Surgimiento del contrapoder militar en la transición paraguaya. En AEP. Mercosur, integración e identidades. Asunción, 1997
- Nohlen Dieter, Fernández Mario (Editores). Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Sartori, Giovanni. Conferencia de Giovanni Sartori en el Instituto Italiano de Cultura, Montevideo, Lunes 26.10.98.
- Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos, 1. Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1987.
- Simón, José Luis. "El Paraguay después de Stroessner: ¿de la transición incompleta a la democracia?". En Rivarola, Domingo, Cavarozzi, Marcelo, Garretón, Manuel Antonio. 1991. Militares y Políticos en una Transición Atípica. GTPP/CLACSO. Buenos Aires, 1991
- Zarza, Rigoberto, "Paraguay: La nueva institucionalidad democrática" en Elecciones 1998. Tradición y Modernidad. Ed. Medusa. Asunción, 1998.
- Yore, Myriam, "Poder Legislativo: De los pactos políticos a los desacuerdos económicos", en Mes Económico, Año 2- N° 6-7, noviembre-diciembre 1995, CADEP (Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya). Asunción.