



35 años de precarización democrática en Paraguay: Un balance de la democratización

Junior Ivan Bourscheid ^a

Resumen – Al cumplir 35 años del inicio de la democratización paraguaya (1989-2024), esa investigación busca analizar el estado actual de la democracia paraguaya. Ese balance considerará esos criterios: la precarización democrática; la dinámica político-partidaria; los discursos y comportamientos políticos no democráticos; la calidad democrática y su evaluación ciudadana; y las recurrentes crisis e inestabilidad política. Será efectuado un análisis de estadística descriptiva para los resultados electorales, dimensionar la calidad democrática y las capacidades gubernamentales, así como el comportamiento acerca del régimen político y sus representantes. Se utiliza revisión de literatura especializada para comprender los procesos de precarización democrática, los discursos no democráticos y las características del sistema político paraguayo. La investigación permitirá observar que la política tradicional sigue conduciendo el régimen político paraguayo, con baja calidad y capacidad institucional para responder las principales demandas ciudadanas, que sigue con un comportamiento político negativo, abriendo espacio para manipulaciones momentáneas, para responder demandas específicas.

Palabras clave – Democratización, Paraguay, Precarización Democrática. Calidad Democrática, Comportamiento Político.

Abstract – Coming up to 35 years since the beginning of Paraguayan democratization (1989-2024), this research seeks to analyze the current state of Paraguayan democracy. This balance will consider those criteria: democratic precariousness; the political-party dynamics; non-democratic political speeches and behaviors; democratic quality and its citizen evaluation; and the recurring crises and political instability. A descriptive statistical analysis will be used for the electoral results, to measure the democratic quality and government capabilities, as well as the behavior about the political regime and its representatives. A review of specialized literature is used to understand the processes of democratic precariousness, non-democratic discourses and the characteristics of the Paraguayan political system. The investigation will allow us to observe that traditional politics continues driving the Paraguayan political regime, with low quality and institutional capacity to respond the main citizen demands, which continues with negative political behavior, opening space for momentary manipulations, to respond specific demands.

Keywords – Democratization, Paraguay, Democratic Precariousness, Democratic Quality, Political Behavior.

CÓMO CITAR HOW TO CITE:

Bourscheid, J. I. (2025). 35 años de precarización democrática en Paraguay: Un balance de la democratización. *Interconectando Saberes*, (Dossier2), 31-54. <https://doi.org/10.25009/is.v0iDossier2.2927>

Recibido: 30 de octubre de 2024

Aceptado: 16 de enero de 2025

Publicado: 31 de enero de 2025

^a Instituto Sul-Americano de Política e Estrategia (ISAPE), Brasil. E-mail: juniorbourscheid@gmail.com



INTRODUCCIÓN

Las tensiones socioeconómicas y la inestabilidad político-institucional son características de los regímenes democráticos latinoamericanos contemporáneos. Nacidos de la superación de los regímenes autoritarios entre el final de la década de 1970 y el inicio de la de 1990, esos nuevos regímenes – en general – superaron los miedos iniciales de retroceso autoritario, aunque coexistiendo con crisis recurrentes, manipulación de las instituciones de los regímenes y dificultad para satisfacer las principales demandas ciudadanas, tanto de las élites (por políticas de eficiencia económica) como de las masas (por políticas de bienestar social) (Munck, 2010).

Un caso ejemplar de los desafíos enfrentados por las democracias latinoamericanas es el caso del régimen paraguayo. Después de vivir una de las dictaduras más largas del siglo XX – bajo el mando del general Alfredo Stroessner, entre mayo de 1954 y febrero de 1989 –, la primera experiencia realmente democrática del Paraguay convive con la falta de alternancia y con las recurrentes crisis y violencia política (Bourscheid, 2023; Bourscheid & González, 2019).

En ese contexto, al momento de conmemorar los 35 años del inicio del proceso de democratización paraguaya, el problema que guía esa investigación consiste en analizar cuál es el estado actual de la democracia paraguaya. Ese balance considerará los siguientes criterios: la precarización democrática; la dinámica político-partidaria en la democracia paraguaya; los discursos y comportamientos políticos no democráticos; la calidad de la democracia y su evaluación por la ciudadanía; y las recurrentes crisis e inestabilidad política.

Para realizar el balance mencionado arriba será efectuado un análisis de estadística descriptiva para analizar los resultados electorales (con los datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral – TSJE), dimensionar la calidad de la democracia (y su evolución a lo largo del tiempo) y las capacidades gubernamentales (con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL), asimismo el comportamiento político de la población paraguaya acerca de su régimen político y sus representantes (a partir de los datos aportados por las encuestas de opinión de la Corporación Latinobarómetro). Además, se utiliza la revisión de literatura especializada para comprender los procesos de precarización democrática, los discursos no democráticos y las características del sistema político paraguayo.

Después de esa introducción, el artículo seguirá con una sección que conceptualiza la precarización democrática y presenta los principales puntos del modelo de círculo vicioso de precarización, que van a ser analizados en las secciones siguientes. En la tercera sección es dimensionada la precarización democrática paraguaya, con sus dos características principales: la baja calidad y capacidad institucional y el comportamiento ciudadano negativo. En la cuarta sección es presentado y analizado el sistema político-partidario paraguayo, y cómo sus principales características permanecen a lo largo de la democratización, lo que mantiene una clase de gatopardismo. La sexta sección es dedicada al análisis de las recurrentes crisis e inestabilidad política en los 35 años de democracia paraguaya. Después de esos análisis, se dedica una sección final para abordar las perspectivas y desafíos que se ponen ante el régimen democrático paraguayo, en el ámbito de las tres décadas y media de democratización.

CONCEPTUALIZANDO LA PRECARIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Aunque los retrocesos autoritarios no se consolidaron en las transiciones democráticas latinoamericanas, la realidad ha puesto otros desafíos para mantener regímenes democráticos con más calidad y efectividad. Desde el punto de vista de las respuestas gubernamentales a las demandas ciudadanas, permanecieron las dificultades para generar políticas públicas de eficiencia económica y de bienestar social, mientras que desde el punto de vista de la dinámica del sistema político se observan las constantes crisis políticas, cuyas soluciones debilitan las instituciones y la confianza ciudadana en el régimen.

Al considerar el análisis más amplio del régimen político es reconocido que existen múltiples interpretaciones y aplicaciones para el concepto de democracia, sin embargo, para lograr cumplir los objetivos propuestos en esta investigación fue necesario limitarse a un campo interpretativo. Es reconocida la importancia de los estudios centrados en aspectos formal-normativos de los regímenes democráticos, su funcionamiento interno y sus procedimientos. No obstante, el artículo centrará su abordaje en las relaciones de esa institucionalidad con el comportamiento político ciudadano y sus principales grupos políticos y liderazgos.

Para examinar la relación entre demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales, para lograr crear y mantener un comportamiento positivo hacia el régimen político, Putnam (1996) establece un modelo analítico de la gobernanza con la evaluación del desempeño gubernamental. El punto inicial del modelo de Putnam (1996) son las exigencias sostenidas por la población. Las demandas se van socializando con las interacciones

políticas (como las asociaciones de intereses, las organizaciones representativas de clase) y generan grupos de interés que se convierten en grupos de presión. Según Castillo Esparcia (2011) los grupos de interés son el lugar donde los individuos se acercan con otros que poseen demandas e intereses convergentes, siendo también un importante elemento de socialización y de construcción de identidades y posicionamientos políticos. A partir de las demandas construidas al interior de los grupos de intereses, esas demandas son filtradas por los grupos de presión que las presentan al gobierno, actuando para que el gobierno solucione las demandas sostenidas.

Sin embargo, no todas las demandas llegan del mismo modo o poseen la misma posibilidad de ser respondidas por el gobierno. De acuerdo con Schumpeter (1961), eso ocurre pues existen desigualdades de capacidades entre los individuos y grupos de interés y presión. Las dos principales desigualdades observadas son las de recursos económicos y de activismo político. Eso nos permite considerar que los grupos con más recursos económicos tienen más posibilidad de ver sus demandas recibidas por el gobierno, puesto que muchas veces ayudan a financiar las campañas, asimismo tienen más facilidad de movilizar recursos para hacer una campaña pública en pos de sus intereses para convertirlos en demandas con aceptación en la opinión pública (Castillo Esparcia, 2011). Además de la movilización de recursos, también es importante la capacidad de movilizar los individuos para presionar sus representantes a resolver las demandas sostenidas, donde vemos que algunos grupos tienen más capacidad de movilizar sus miembros y mantenerlos activamente presionando el gobierno para solucionar sus demandas.

De tal modo, la tercera parte del modelo analítico es la llegada de las demandas al gobierno y poseerá más relevancia cuanto mayor sea la capacidad de presión del grupo que sostiene la demanda. Cuando el gobierno acepta la demanda se pasa a trabajar en una opción de política a ser adoptada, estableciendo el modo como la demanda va o no va a ser solucionada por el gobierno. Con la estrategia que el gobierno adopta para generar una política que responde la demanda, se alcanza la última etapa del modelo que es la implementación (Putnam, 1996).

La evaluación del desempeño gubernamental busca dimensionar la capacidad de responder las demandas sociales. Ese juzgamiento comprende que hay una multiplicidad de necesidades sociales, una pluralidad de intereses presionando las instituciones estatales. En ese escenario Putnam (1996) considera que la estructura gubernamental debe acercarse de la población para ser más representativa de sus intereses más inmediatos.

Es un cuadro analítico vinculado al modelo circular del sistema político de Easton (1965), señalando la relación entre las demandas (*inputs*) externas e internas al sistema político, sus respuestas (*outputs*) y la evaluación que los grupos políticos y sociales hacen de esas respuestas (*feedbacks*), como elementos que van (o no) a fornecer el soporte necesario para el sistema político mantenerse estable. Vale recordar que en el modelo de Easton (1965) existen demandas que surgen en el propio sistema político, en la relación entre los grupos políticos gobernantes y opositores, y surgen en el ambiente económico-social (afuera del sistema).

Por lo tanto, el contexto teórico-conceptual establecido por Easton (1965) y Putnam (1996) intenta responder los dilemas de la acción colectiva al buscar entender cómo solucionar problemas colectivos. La respuesta positiva viene de un capital social positivo, evaluando el modo como las tradiciones cívicas son utilizadas para desarrollar la sociedad. Cuanto mayor es el capital más la población confía en sus instituciones. Cuando la población confía en las instituciones ella pasa a colaborar con el desarrollo institucional, y eso posibilitará establecer las normas sociales, al proveer estabilidad y previsibilidad para las relaciones políticas.

A partir de la sospecha institucional se construye un proceso permanente de debilitamiento organizacional, consistiendo en una construcción coyuntural de la estructura institucional a lo largo del tiempo, permitiendo la subversión momentánea para solucionar demandas inmediatas. Pero eso solo puede ser realizado pues hay un espacio para la precarización en la cultura y actitudes políticas individuales. El proceso se inicia con la construcción institucional históricamente debilitada, influyendo en la baja inversión institucional durante la democratización, resultando en baja capacidad de respuesta del Estado a las demandas ciudadanas, que pasa a sostener un comportamiento negativo con espacio para subvertir las instituciones (Bourscheid, 2019).

El uso de la precarización institucional (Camacho, 2012; Pietsch, Miller & Karp, 2015) está limitado por la legitimidad institucional entre los grupos que luchan por el poder, y el costo de su uso debe ser menor que los costos de las alternativas. Si el dominio basado en la legalidad institucional no mantiene la racionalidad del uso de las instituciones, permaneciendo la evaluación de los grupos de interés que las instituciones son el

elemento estabilizador, es permitido el surgimiento de otras formas de sostener el dominio político. Sería la precarización del dominio legal, pues la legalidad de las normas establecidas para regir las relaciones políticas ya no iba a ser confiable para los distintos grupos políticos.

Las principales motivaciones para el proceso de precarización institucional, que produce la precarización democrática, son problemas de institucionalidad política e institucionalidad del Estado. La primera causa se refiere al hecho que el establecimiento de instituciones administradoras del proceso político de lucha por el poder ofrece margen para subvertirlas (manteniéndolas, pues son ellas que legitiman la dominación política), en términos similares a los establecidos en Bourscheid (2019) cuando se analiza el caso del régimen paraguayo. Hay un proceso de manipulación institucional para lograr responder las exigencias inmediatas de las élites político-económicas que no son respondidas por las instituciones del régimen, o hasta incluso la manipulación institucional para solucionar demandas de las masas, lo que Putnam (1996) analiza cuando existe un capital social negativo, dificultando la aceptación y permanencia del orden establecido.

La segunda motivación es la falta de incentivo de la institucionalidad política para crear eficiencia estatal y generar políticas públicas de bienestar social y eficiencia económica. Esos elementos fomentan un comportamiento político negativo en relación al régimen y permiten subvertir las instituciones por las élites o masas, para solucionar sus demandas con la acción individualizada económico-corporativa (Bourscheid & González, 2019).

Otro análisis sobre la relación de la estructura gubernamental con los intereses económicos es presentado por Mendonça (2007) cuando establece el

modelo del círculo vicioso de la inestabilidad política. La propuesta teórica del autor debate la influencia de la pobreza y la desigualdad para el crecimiento económico, y cómo las limitaciones para transformar los resultados económicos en cambios sociales fomentan la inestabilidad y los conflictos político-sociales. El uso del modelo analítico de Mendonça (2007) considera los intereses económicos como una base que fomenta las demandas de la población (tanto de las masas cuanto de las élites) que van a convertirse en grupos de interés que presionarán el Estado por respuestas gubernamentales, como en el modelo de Putnam (1996). Las respuestas de la estructura gubernamental para las demandas ciudadanas buscan mantener la legitimidad del orden, con la evaluación y valoración de los *outputs* del sistema político por los ciudadanos, los *feedbacks* (Easton, 1965).

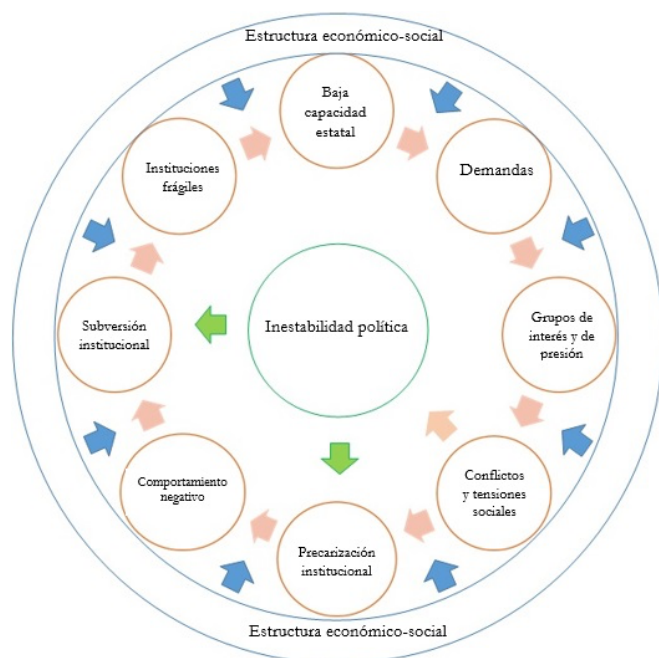
La solución paraguaya para la inestabilidad política es garantizar los derechos de propiedad, reprimiendo o mitigando los derechos sociales y políticos de los grupos que demandan y presionan el gobierno por soluciones a los problemas de la pobreza (Mendonça, 2007). Eso ocurriría debido a las desigualdades de capacidades para presionar el sistema político (Schumpeter, 1961), resultando en diferencias entre las élites y masas en la posibilidad de convertir las demandas específicas en demandas de la opinión pública, posicionando los derechos de propiedad como la demanda más aceptada en la opinión pública.

En el modelo del círculo vicioso de precarización democrática los *inputs* ciudadanos para el sistema político surgen en la estructura económico-social, y serán esos intereses y valores que presionarán el sistema político para adaptarse a las correlaciones de fuerzas.

De tal modo, el modelo establecido para analizar el caso del régimen democrático paraguayo es el círculo vicioso de la precarización democrática, una unión de características de los modelos presentados hasta aquí en esa sección.

Figura 1

El modelo del círculo vicioso de la precarización democrática



Nota: Elaborado con datos de Bourscheid y Marques (2022, p. 121).

En la secuencia serán presentados y analizados los dos elementos fundamentales, según Pietsch, Miller y Karp (2015) y Bourscheid y González (2019) para que ocurra la precarización democrática: la baja capacidad y calidad institucional para solucionar demandas de la población, y la consecuente permanencia de un comportamiento político negativo de la ciudadanía.

PRECARIZACIÓN DEMOCRÁTICA PARAGUAYA: BAJA CAPACIDAD Y CALIDAD INSTITUCIONAL Y COMPORTAMIENTO CIUDADANO NEGATIVO

Una forma de observar la calidad de la democracia paraguaya es por medio del Índice de Democracia del Intelligence Unit de la revista *The Economist* (que evalúa cinco criterios: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles). Los resultados del índice para el Paraguay y el promedio de Latinoamérica pueden ser vistos en el gráfico 1.

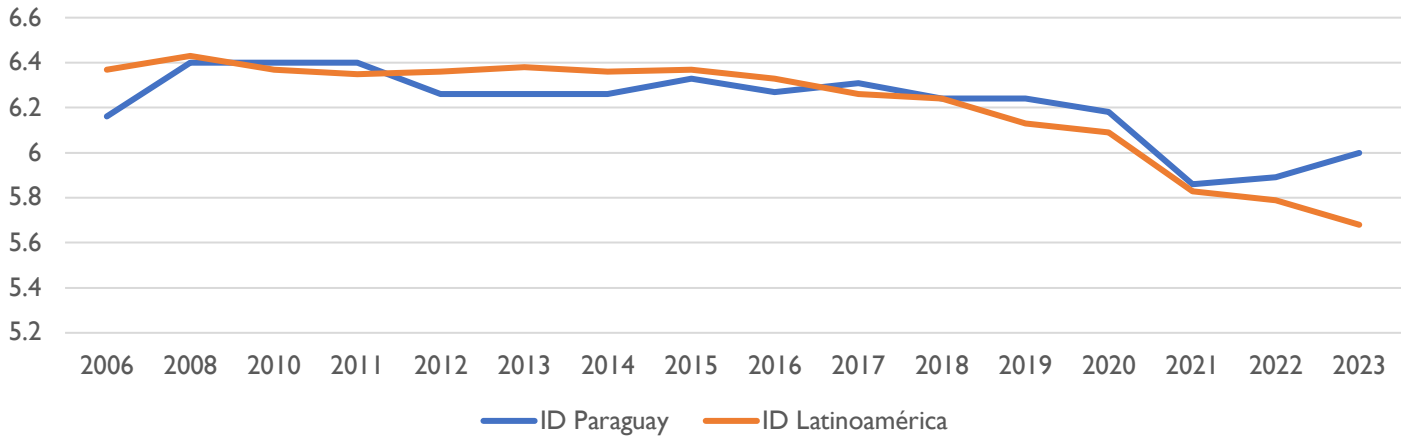
Entre 2006 y 2020 la democracia paraguaya ha sido considerada como una democracia imperfecta (entre 6.01 y 7.00), lo que siguió la tendencia del promedio latinoamericano que fue empeorando sus resultados a lo largo de la serie histórica. Y a partir de 2021 es posible ver un movimiento de empeoramiento significativo de los resultados, lo que posicionó a Paraguay como un régimen híbrido (entre 5.01 y 6.00), así como el promedio latinoamericano.

A partir del modelo del círculo vicioso de la precarización democrática la debilidad institucional empieza con la baja capacidad para responder las principales demandas de la población: por políticas de eficiencia económica (principalmente para las élites) y por políticas públicas de bienestar social (principalmente para las masas).

Un modo de observar tal debilidad es a través de algunos datos acerca de las capacidades del Estado paraguayo y los resultados socioeconómicos que logra alcanzar. Un primer dato interesante para el análisis es la tasa de variación anual del Producto Interno Bruto (PIB), que puede ser visto en el gráfico 2.

Gráfico 1

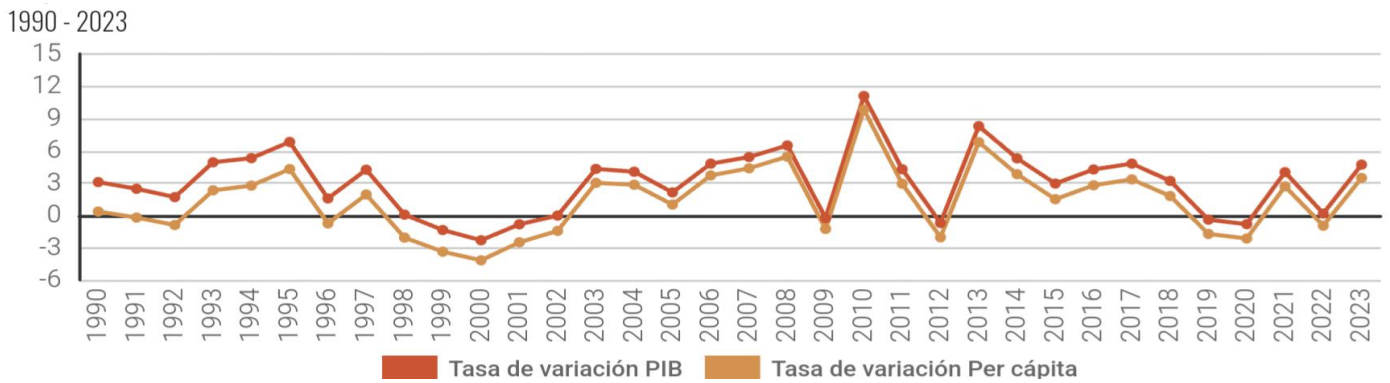
Índice de Democracia en Paraguay y en Latinoamérica (2006-2023)



Nota: Elaborado con datos de The Economist Intelligence Unit (2023).

Gráfico 2

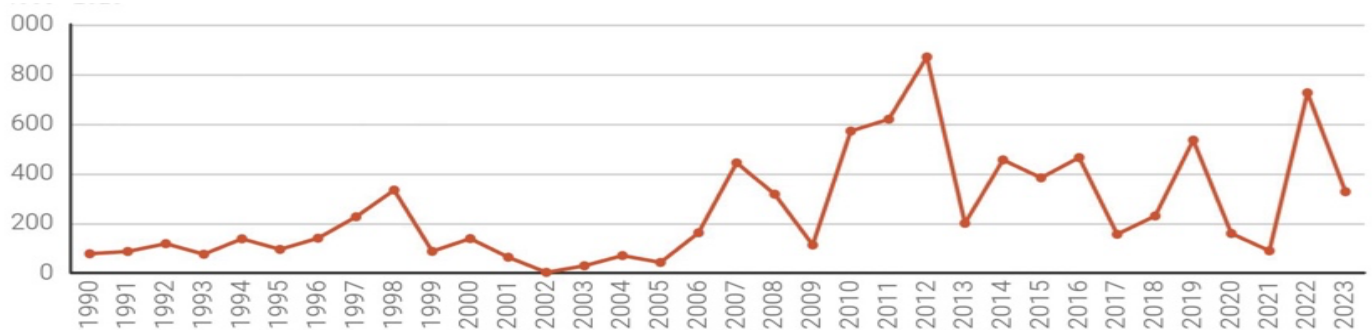
Tasa de variación anual del PIB total y del PIB per capita (en porcentaje) en Paraguay (1990-2023)



Nota: Elaborado con datos de CEPALSTAT (2024).

Gráfico 3

Inversión extranjera neta (en millones de dólares) en Paraguay (1990-2023)



Nota: Elaborado con datos de CEPALSTAT (2024).

A lo largo de la serie histórica es posible ver cómo el crecimiento de la economía paraguaya es irregular y sufre con la inestabilidad de los precios internacionales de las *commodities* (sus principales productos de exportación, como soja, maíz, algodón o ganado). Los grandes resultados positivos (como en 2010 o 2013) son precedidos y seguidos por caídas también significativas. Esos altibajos del crecimiento económico señalan para la debilidad de la economía paraguaya, al no lograr alguna clase de crecimiento estable o sostenido.

Una segunda forma de observar la baja capacidad para generar políticas de eficiencia económica es con la inversión extranjera, pues se relaciona con la confianza del mercado internacional y sus inversores en la economía paraguaya. Los datos pueden ser vistos en el gráfico 3.

Aquí también vemos el movimiento irregular de flujos de inversión extranjera, siendo que en más de la mitad de la serie histórica el total fue menor que 200 millones de dólares, muy por debajo de los picos observados en 2012 y 2022. Esos datos son una indicación de la dificultad para los gestores de las políticas macroeconómicas para mantener la confianza del mercado internacional en la capacidad de la economía paraguaya para generarles ganancias, lo que aleja tales inversores y reducen las posibilidades de crecimiento para la economía paraguaya.

Otro tema problemático para la eficiencia económica en Paraguay es la deuda pública, especialmente la deuda externa, pues contribuye para reducir las capacidades gubernamentales para aplicar políticas públicas, especialmente con el escenario de inestabilidad y restricción de recursos (como visto en los datos previos). La evolución de la deuda externa como porcentaje del PIB es presentada en el gráfico 4.

En la mayor parte de la serie histórica la deuda externa estuvo controlada, en cierta medida, al quedar entre 10% y 30% del PIB. Sin embargo, en dos momentos claves de la democratización (que serán analizados más adelante) son vistos movimientos de grandes alzas de la deuda externa paraguaya: después de las crisis políticas de 1999 y 2000, durante el gobierno de coalición, y después de la pandemia de Covid-19, a partir de 2020. Incluso el período más reciente, post-2020, presenta el endeudamiento más grande de Paraguay durante la democratización y posiciona el tema de la deuda externa como un desafío macroeconómico para el gobierno.

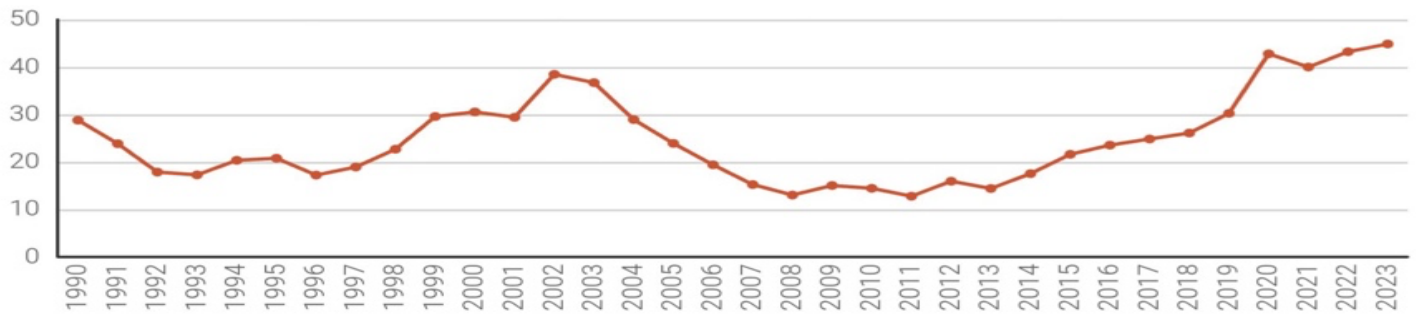
Pero el endeudamiento podría justificarse con políticas públicas de bienestar social, al mejorar la calidad de vida de la población. No obstante, cuando analizamos los datos acerca del gasto público social en Paraguay, vemos que la realidad es el gráfico 5.

De los datos presentados es posible sacar dos consideraciones: primero, que durante la democratización Paraguay aumentó el gasto público social progresivamente; y segundo, que el resultado de Paraguay siempre estuvo por debajo del promedio latinoamericano. Sin embargo, en casi toda la serie histórica el gasto social representó menos de 10% del PIB paraguayo, con un aumento significativo en 2020, debido a las consecuencias de salud y sociales de la pandemia de Covid-19. Pero en los dos años siguientes hubo un movimiento de reducción del gasto público social, y eso puede regresar al padrón de reducción de la participación del Estado en políticas de bienestar social para la población.

El tema del gasto público social es importante pues otro problema socioeconómico histórico de Paraguay persiste en la democratización, aunque los últimos años señalan una mejora del escenario: la pobreza (Mendonça, 2007). Los datos sobre pobreza y pobreza extrema en Paraguay son presentados en el gráfico 6.

Gráfico 4

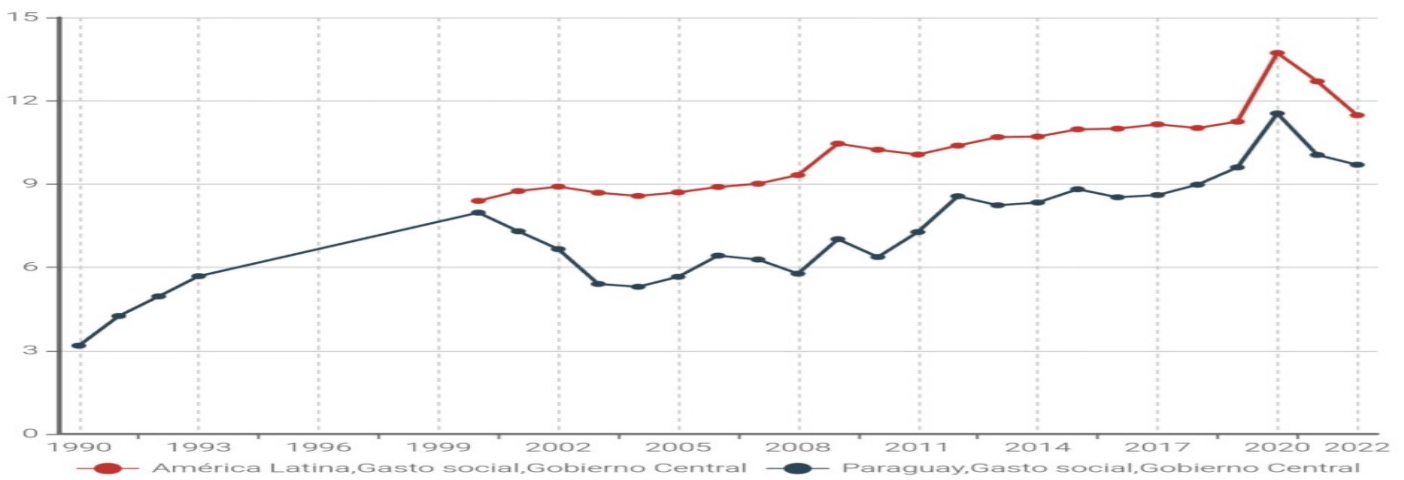
Evolución de la deuda externa como porcentaje del PIB en Paraguay (1990-2023)



Nota: Elaborado con datos de CEPALSTAT (2024).

Gráfico 5

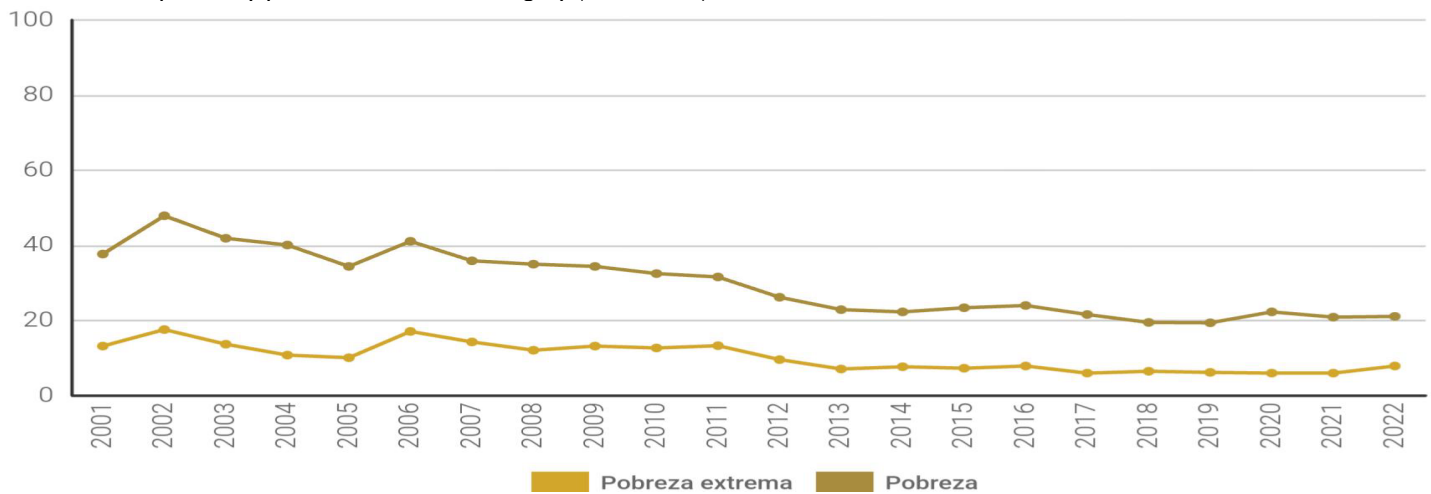
Gasto público social (como porcentaje del PIB) en Paraguay y en Latinoamérica (1990-2022)



Nota: Elaborado con datos de CEPALSTAT (2024).

Gráfico 6

Evolución de la pobreza y pobreza extrema en Paraguay (2001-2022)



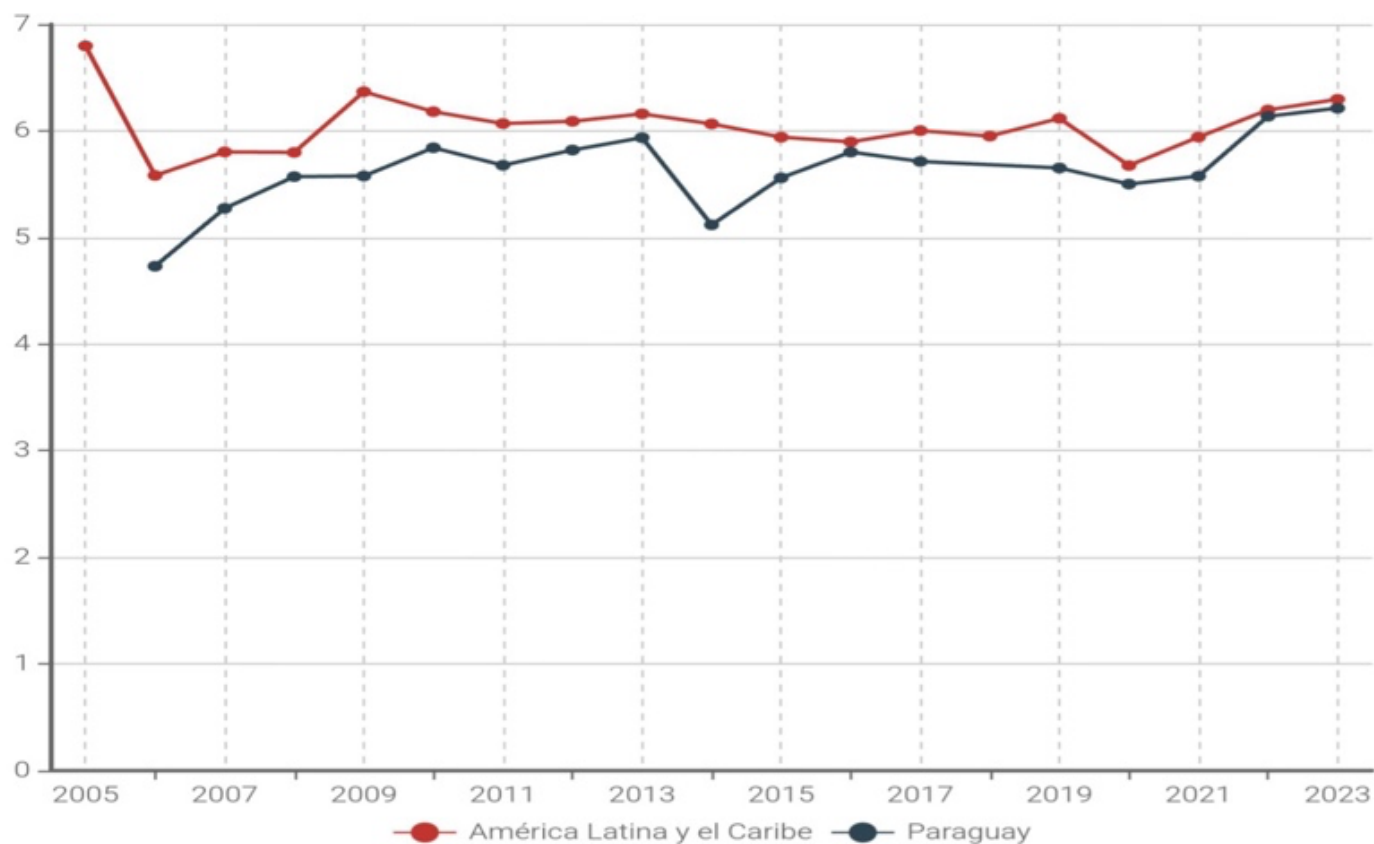
Nota: Elaborado con datos de CEPALSTAT (2024).

En ese problema histórico del Paraguay es importante aclarar que hubo un progreso notable a partir de 2008 cuando Paraguay deja de tener la mayoría de su población viviendo en situación de pobreza. No obstante, hay que señalar que después de la pandemia de Covid-19 hubo un ligero aumento de la pobreza en Paraguay, y en 2022 todavía habían 29% de la población viviendo en situación de pobreza o pobreza extrema, lo que representa un desafío para ese grupo de la población que tiene dificultades para lograr satisfacer sus necesidades básicas mínimas.

De tal modo, es posible considerar que, aunque sean observados algunos momentáneos avances importantes en algunos indicadores acerca de la capacidad gubernamental para generar políticas públicas de eficiencia económica y de bienestar social, todavía observamos varios desafíos para los representantes del régimen democrático paraguayo con relación a esas presiones de la población. Una forma de apreciar tales presiones es a través del Índice de Satisfacción con la vida, conforme el gráfico 7.

Gráfico 7

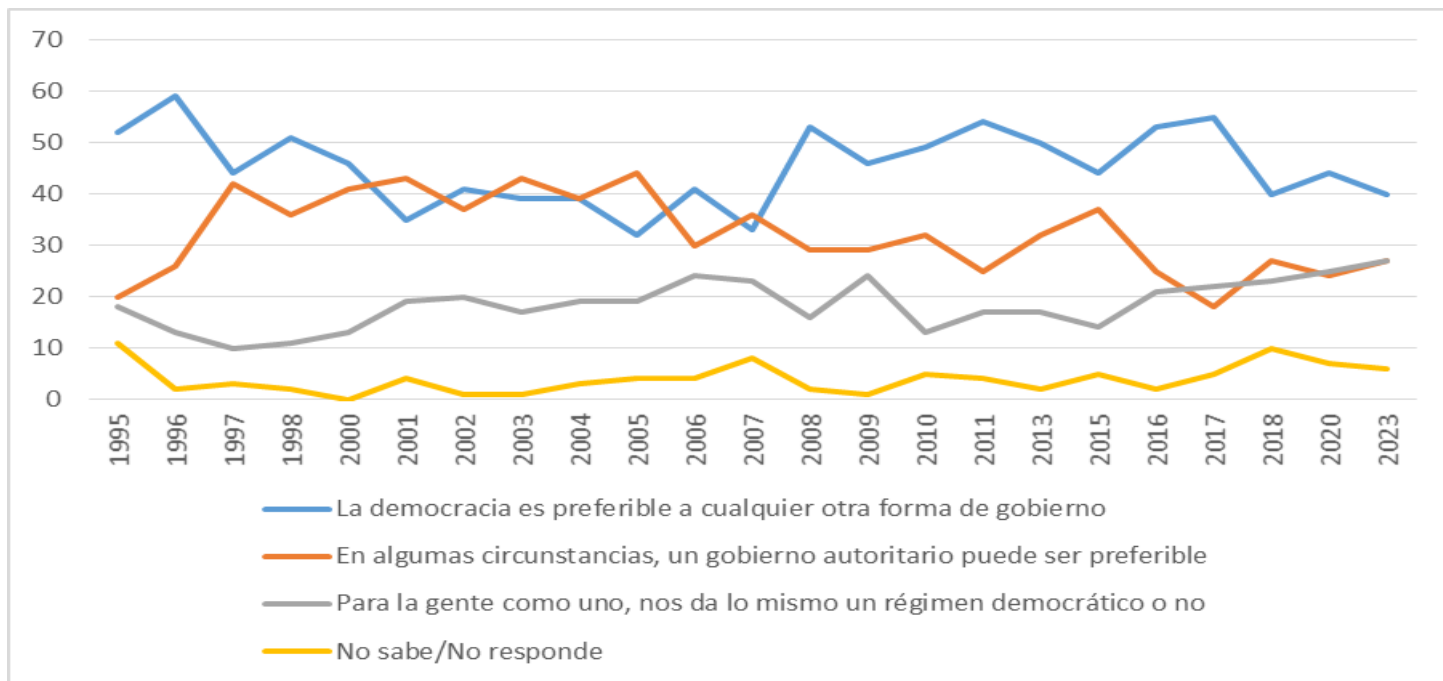
Índice de Satisfacción con la vida en Paraguay y en América Latina (2005-2023)



Nota: Elaborado con datos de CEPALSTAT (2024).

Gráfico 8

Apoyo a la democracia en Paraguay (1995-2023)



Nota: Elaborado con datos de Latinobarómetro (2023).

Vemos que en la mayor parte de la serie histórica el resultado del índice de Paraguay estuvo entre 5 y 6 (en una escala de 0 a 10), lo que posicionó a Paraguay por debajo del promedio latinoamericano en toda la serie. También observamos los movimientos de altibajos, como en los datos previamente analizados, lo que representa un desafío para mantener los resultados de mejoría. Tal desafío se relaciona con otra parte central de la caracterización de la precarización democrática de Paraguay: el comportamiento ciudadano negativo (Bourscheid y González, 2019).

Eso contribuye para permanecer una visión crítica de la población con relación a su régimen político y sus representantes. Al utilizar los datos aportados por las encuestas de opinión pública realizadas por la Corporación Latinobarómetro tenemos una visión

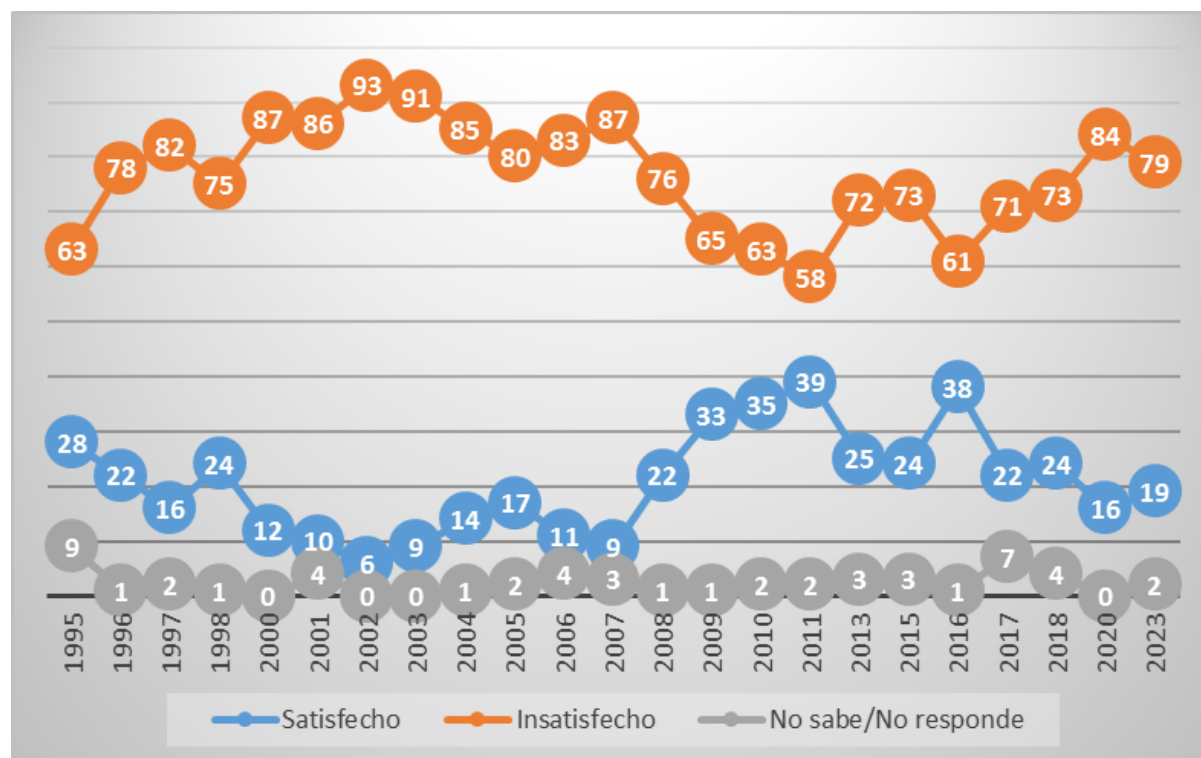
general de la situación contemporánea del comportamiento político paraguayo. En la secuencia es presentada la evolución del apoyo a la democracia en Paraguay en el gráfico 8.

Es posible ver que en la mayoría de la serie histórica la preferencia por la democracia fue mayor que las alternativas autoritarias y la indiferencia, aunque hay un espacio considerable en el comportamiento político para alternativas no democráticas, especialmente relacionadas a gobiernos autoritarios.

Pero la principal problemática del comportamiento político paraguayo sobre su régimen político no está en su apoyo, sino que en la satisfacción de la población con la democracia (ver gráfico 9).

Gráfico 9

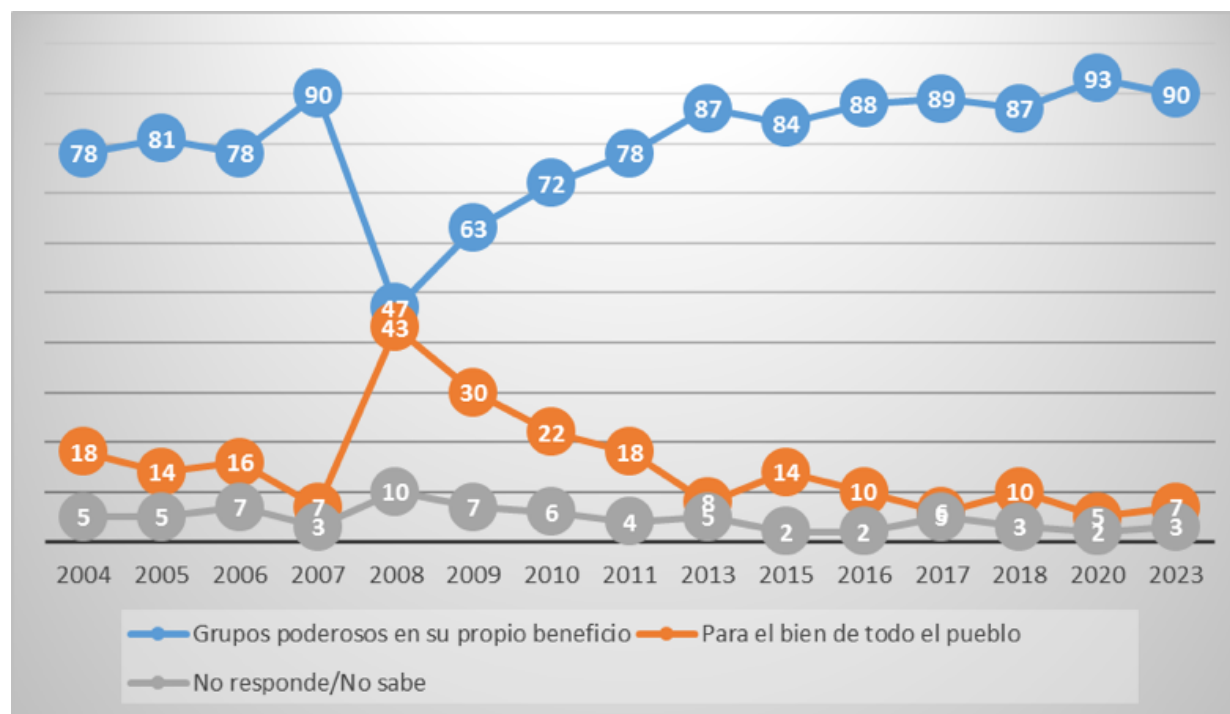
Satisfacción con la democracia en Paraguay (1995-2023)



Nota: Elaborado con datos de Latinobarómetro (2023).

Gráfico 10

Evolución de la actitud: país para todos o para los poderosos en Paraguay (2004-2023)



Nota: Elaborado con datos de Latinobarómetro (2023).

A lo largo de la serie histórica la insatisfacción con la democracia siempre fue mayor que el 50%, lo que nos muestra que el comportamiento político paraguayo es crítico con relación a su régimen. La satisfacción aumentó durante el gobierno Lugo (2008-2012), con la primera alternancia política del proceso de democratización, pero el movimiento de aumento de la insatisfacción ha continuado en el período post-Lugo.

Y otro dato que corrobora la consideración del comportamiento negativo en relación al régimen se refiere a la evaluación del gobierno como actuando para todos o para el beneficio de los ricos y poderosos, como observado en el gráfico 10.

Una vez más vemos aquí el padrón crítico, con la mayoría de los encuestados (un promedio del 80,33%) que considera que el gobierno actúa en pos de los grupos poderosos en beneficio propio. Esa actitud sufrió un cambio considerable con el gobierno Lugo (2008-2012), pero también volvió a ser una actitud notablemente crítica en el período posterior.

Con todos esos elementos presentados en esa sección, buscamos señalar los dos elementos iniciales del modelo del círculo vicioso de la precarización democrática, la baja capacidad institucional para generar políticas públicas de eficiencia económica y de bienestar social, y el comportamiento ciudadano negativo con relación al régimen democrático y sus representantes. En la sección siguiente vamos a analizar la institucionalidad política del régimen democrático paraguayo, al iniciar con el sistema político-partidario, para en la sección siguiente analizar las principales y constantes crisis que son una característica de la democratización paraguaya.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-PARTIDARIO DURANTE LA DEMOCRATIZACIÓN

Al iniciar nuestro análisis de las principales características de la dinámica político-partidaria paraguaya se hace necesario subrayar una primera característica fundamental: la política tradicional bipartidista. Desde la fundación de los dos partidos tradicionales (la Asociación Nacional Republicana – ANR, conocida como Partido Colorado), y el Partido Liberal Radical Auténtico (en su nombre actual – PLRA, conocido como Partido Liberal) en 1887, en esos 137 años de sistema partidario en apenas 3 breves períodos, un total de 14 años, el país no fue gobernado por uno de los partidos tradicionales (Bourscheid, 2019).

Se suma a eso la recurrencia de períodos de violencia política, guerras civiles, gobiernos autoritarios y elecciones fraudulentas, que volvieron la transición política iniciada en 1989 en la primera experiencia verdaderamente de democratización, con los parámetros de una democracia liberal-representativa. Ese período arranca con un golpe adentro del propio antiguo régimen, de Alfredo Stroessner, con el liderazgo de sectores de las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado que buscaban un cambio político-institucional que lograra contener las presiones liberalizantes y progresistas, en una especie de gatopardismo: cambiar todo, para nada cambiar, es decir, cambios de forma que permitieran mantener el contenido de las relaciones políticas, sociales y económicas (Bourscheid, 2019).

Podemos observar esa continuidad en los resultados electorales. Empezando el análisis por las elecciones presidenciales, vemos la permanencia del predominio colorado. Los resultados pueden ser vistos en la tabla I.

Tabla 1

Resultados de las elecciones presidenciales en Paraguay (1989-2023) (en porcentaje de votos válidos)

Partido/Elección	1989	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
ANR	76,59	41,78	55,35	37,18	31,07	45,68	46,42	42,74
PLRA*	20,98	33,2	43,88	24,03	41,19	37,11	43,04	27,48
Total ANR-PLRA	97,57	74,98	99,23	61,21	72,26	82,79	89,46	70,22
Tercera fuerza**	0,95	24,39	0,51	21,15	22,03	5,65	3,24	22,91
Otras fuerzas	1,48	0,63	0,26	17,64	5,71	11,56	7,3	6,87

*1998: Alianza Democrática (presidente); 2008: Alianza Patriótica para el Cambio (vice); 2013: Paraguay Alegre (presidente); 2018: Gran Alianza Nacional Renovada (presidente); 2023: Concertación Nacional (presidente).

** 1989: Partido Revolucionario Febrerista (PRF); 1993: Encuentro Nacional (EN); 1998: Encuentro Nacional (EN); 2003 y 2008: Patria Querida (PPQ) y Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE); 2013 y 2018: Izquierda (Avanza País – AP, Frente Guasu – FG y Partido Democrático Progresista – PDP); 2023: Partido Cruzada Nacional (PCN).

Nota: Elaborado con datos de TSJE (2013), TSJE (2018) y TSJE (2023).

En las 8 elecciones presidenciales hasta ahora los colorados (ANR) fueron ganadores en 7, y solo perdieron la elección del 2008 para la alianza de Lugo, la izquierda y los liberales (APC). Como las elecciones son realizadas en vuelta única, apenas 2 veces los candidatos colorados lograron más del 50% de los votos. En todas las demás (con excepción del 2008) los colorados se beneficiaron de la fragmentación de la oposición, que distribuyó sus votos entre dos o más partidos o alianzas. La delimitación de las principales fuerzas políticas paraguayas siguió los criterios y resultados de Bourscheid y González (2019).

Pero, como en las elecciones presidenciales la segunda fuerza fue cambiando de forma a lo largo del

tiempo, a veces el PLRA solo, a veces alianzas encabezadas por el PLRA, y una vez una alianza encabezada por Lugo (con el vice liberal), además de ser elecciones donde “el ganador lleva todo”, en la secuencia analizamos los resultados para el Congreso, para observar la división de poder y en qué medida la conformación del Congreso refleja la voluntad del electorado de forma más representativa que las elecciones mayoritarias.

Al iniciar con los Diputados, en la secuencia presentamos la distribución de sillas en cada legislatura y las votaciones de los partidos en cada elección:

Tabla 2

Participación de los partidos en la Cámara de los Diputados (en porcentaje de sillas y total de sillas) (1989-2023)

Partido / Elección	1989	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023	Promedio (%)
ANR	66,67% (48)	47,5% (38)	56,25% (45)	46,25% (37)	37,5% (30)	57,5% (46)	52,5% (42)	60% (48)	53,02%
PLRA	29,17% (21)	41,25% (33)	32,5% (26)	26,25% (21)	33,75% (27)	35% (28)	37,5% (30)	28,75% (23)	33,02%
Total ANR-PLRA	95,84% (69)	88,75% (71)	88,75% (71)	72,5% (58)	71,25% (57)	92,5% (74)	90% (72)	88,75% (71)	86,04%
Tercera fuerza*	2,78% (2)	8,75% (7)	11,25% (9)	25% (20)	22,5% (18)	3,75% (3)	-	5% (4)	9,88%
Otros	1,39% (1)	2,5% (2)	-	2,5% (2)	6,25% (5)	3,75% (3)	10% (8)	6,25% (5)	4,08%

*1989: PRF; 1993 y 1998: EN; 2003: PPQ; 2008: UNACE; 2013: AP; 2018: PVP; 2023: PCN.

Nota: Elaborado con datos de TSJE (2013), TSJE (2018) y TSJE (2023).

Tabla 3

Votaciones de los partidos para la Cámara de Diputados (en porcentaje de votos válidos) (2003-2023)

Partido/Elección	2003	2008	2013	2018	2023	Promedio
ANR	35,27%	32,96%	40,99%	39,1%	43,95%	38,45%
PLRA	25,67%	28,27%	29,25%	17,74%	30,89%	26,36%
Total ANR-PLRA	60,94%	61,23%	70,24%	56,84%	74,84%	64,82%
Tercera fuerza*	29,98%	24,47%	10,6%	16,26%	8,25%	17,91%
Otros	9,09%	14,3%	19,16%	26,9%	16,91%	17,27%

*2003 y 2008: PPQ y UNACE; 2013 y 2018: Izquierda (AP, FG y PDP); 2023: PCN.

Nota: Elaborado con datos de TSJE (2013), TSJE (2018) y TSJE (2023).

A partir del análisis de los resultados presentados en las dos tablas es posible señalar tres características fundamentales del sistema político paraguayo en su representatividad: fuerte bipartidismo, con una gran distancia entre los dos partidos tradicionales y las demás fuerzas políticas, con el refuerzo de tal fenómeno en las últimas elecciones (2023), observándose en esas elecciones las mayores votaciones de la ANR y del PLRA; sistema electoral con elección regionalizada para Diputados privilegia los dos partidos tradicionales, que acaban logrando las votaciones necesarias para quedarse con las sillas en los Departamentos menores,

y eso hace que haya una diferencia notable entre la distribución de sillas en la Cámara y las votaciones que los partidos alcanzaron; así como en las elecciones presidenciales, desde el inicio de la democratización se observa que ningún partido o grupo político consiguió consolidarse como tercera fuerza, quedando como máximo por dos elecciones en tal posición, y eso también contribuye para mantener la política tradicional en la conducción del sistema político.

Pasando para el análisis del Senado, los resultados de la distribución de sillas y de las votaciones pueden ser observados a partir de las siguientes tablas:

Tabla 4

Participación de los partidos en el Senado (en porcentaje de sillas y total de sillas) (1989-2023)

Partido/Elección	1989	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023	Promedio (%)
ANR	66,67% (24)	44,44% (20)	55,56% (25)	35,56% (16)	33,33% (15)	42,22% (19)	37,78% (17)	60% (27)	46,95%
PLRA	30,55% (11)	37,78% (17)	28,89% (13)	26,67% (12)	31,11% (14)	28,89% (13)	28,89% (13)	22,22% (10)	29,38%
Total ANR-PLRA	97,22% (35)	82,22% (37)	84,45% (38)	62,23% (28)	64,44% (29)	71,11% (32)	66,67% (30)	82,22% (37)	76,32%
Tercera fuerza*	2,78% (1)	15,56% (7)	15,56% (7)	31,11% (14)	28,89% (13)	22,22% (10)	17,78% (8)	4,44% (2)	17,29%
Otros	-	2,22% (1)	-	6,67% (3)	6,67% (3)	6,67% (3)	15,56% (7)	13,33% (6)	6,39%

*1989: PRF; 1993 y 1998: EN; 2003 y 2008: PPQ y UNACE; 2008: 2013 y 2018: Izquierda (AP, FG y PDP); 2023: PCN.

Nota: Elaborado con datos de TSJE (2013), TSJE (2018) y TSJE (2023).

Tabla 5

Votaciones de los partidos para el Senado (en porcentaje de votos válidos) (2003-2023)

Partido/ Elección	2003	2008	2013	2018	2023	Promedio
ANR	34,44%	29,07%	38,5%	32,52%	45,73%	36,05%
PLRA	25,39%	28,92%	26,17%	24,18%	24,35%	25,8%
Total ANR-PLRA	59,83%	57,99%	64,67%	56,7%	70,08%	61,85%
Tercera fuerza*	30,2%	27,86%	22,25%	15,49%	11,5%	21,46%
Otros	9,97%	14,15%	13,08%	27,81%	18,42%	16,69%

*2003 y 2008: PPQ y UNACE; 2013 y 2018: Izquierda (AP, FG y PDP); 2023: PCN.

Nota: Elaborado con datos de TSJE (2013), TSJE (2018) y TSJE (2023).

En el Senado también es observado el fuerte bipartidismo de la política paraguaya, pero en ese espacio las terceras fuerzas y otros partidos poseen mejores resultados y mayor participación. El sistema electoral es uno de los factores que contribuye para eso, y en el caso del Senado tiene como división distrital el país entero (y no los Departamentos, como en el caso de la Cámara de los Diputados). Sin embargo, también se observa en el Senado la diferencia entre las votaciones de los partidos y la composición del Senado, aunque en menor escala en relación al caso de los Diputados. Además, es seguido el padrón observado en la política paraguaya de incapacidad de las terceras fuerzas para mantenerse por más de dos períodos electorales (en esa posición).

De tal modo, podemos sintetizar la conformación del sistema político-partidario paraguayo durante la democratización a partir de su división en cuatro grupos fundamentales, que perduran a lo largo de todo el período de 35 años (1989-2024): el oficialismo colorado (la ANR) que se mantiene como la principal fuerza política y el partido más grande (solo no ha ganado la presidencia en una elección – 2008 – y siempre tuvo la bancada más grande en el Parlamento); la oposición liberal (el PLRA) que se mantiene como la principal fuerza de oposición y el segundo partido más grande (componiendo alianzas electorales en las elecciones presidenciales que quedaron segundo lugar, además de componer la alianza que eligió Lugo en 2008, y siempre tuvo la segunda bancada más grande del Parlamento); la tercera fuerza, que va cambiando a lo largo de las elecciones, no logrando mantenerse en tal posición por más de dos elecciones; y las otras fuerzas, que son fragmentadas y por eso hasta pueden alcanzar buenos

resultados electorales agregados, pero eso no resulta en representación entre las autoridades elegidas.

Regresando al análisis más general de la democracia paraguaya vemos que, hasta ahora, hay tres características principales: la baja capacidad y calidad institucional, que influye en la baja capacidad gubernamental para responder las principales demandas de la población, y eso implica en la permanencia de un comportamiento político negativo de la población acerca del régimen político y sus representantes, paralelamente a la permanencia de la política tradicional conduciendo la democratización, manteniendo una forma de gatopardismo a lo largo de los 35 años (es decir, cambiar todo para nada cambiar).

Todos esos elementos abren espacio para la subversión institucional momentánea, con la retórica y justificativa de responder demandas momentáneas de parte de la población, especialmente de los grupos de presión que poseen mayor posibilidad de presionar los representantes gubernamentales. Eso será analizado en la próxima sección, con un recorrido por las 6 crisis políticas que marcaron la democratización paraguaya.

EL DESAFÍO DE LAS CRISIS POLÍTICAS RECURRENTES

Según Bourscheid y González (2019) en el primer período de la democratización paraguaya, entre 1989 y 1996, hubo una transición desde arriba que estableció las reglas del juego, se logró el paso del mando militar (con el gobierno del General Rodríguez entre 1989 y 1993) para el civil (con la elección de Wasmosy en 1993) y son establecidos los parámetros para desarrollar el régimen (con la nueva Constitución de 1992).

Con la imposibilidad de reelección establecida en la Constitución, el general Rodríguez apuesta en Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) para mantener el proceso iniciado en 1989. No obstante, en las elecciones internas del coloradismo para definir la candidatura aparecen varias denuncias de fraude, señalando que el victorioso sería el líder del coloradismo tradicional, Luis María Argaña (Abente, 2010). La lucha interna del coloradismo abre espacio para el poder militar y Lino Oviedo se convierte en figura central de la democratización.

La actuación de Lino Oviedo genera temor en el presidente Wasmosy, que decide pasarlo a retiro del comando militar. Como respuesta Oviedo intenta aplicar un golpe de Estado en 1996, generando nerviosismo y agitación en los círculos políticos paraguayos. El fracaso de la intentona golpista de Oviedo lo convierte en un líder político de la democratización, pues pasa a actuar en el interior de la ANR para ascender al poder, y eso trae nuevamente la junción de elementos militares y civiles (Rivarola, 2013).

Según Bourscheid y González (2019), entre 1996 y 1999 es observado un segundo período de la democratización paraguaya, donde la autoridad constituida no mantiene institucionalmente las pugnas por el poder, reapareciendo las alternativas de fuerza. Oviedo y Argaña son las figuras centrales y su lucha anima sus seguidores. Los liberales seguían divididos en dos corrientes centrales y buscaban aliarse con otros sectores opositores para las elecciones de 1998. Pero la unión electoral formada momentáneamente entre Oviedo y Argaña ha permitido otra victoria colorada.

Desde el primer día de gobierno se notó una tensión entre los dos sectores del coloradismo. Oviedo parecía ser el verdadero comandante, mientras el presidente Raúl Cubas Grau (1998-1999) sería la figura pública del

gobierno (Brítez & Caballero, 2010). La conducción mesiánica y personalista de Oviedo sobre sus seguidores, paralelamente a la búsqueda de los argañistas para llegar al poder, generaron tensiones crecientes entre los dos grupos que se intensificaron y resultaron en conflictos callejeros y una crisis de autoridad en marzo de 1999 (Rivarola, 2013).

Los acontecimientos del marzo paraguayo revelaron las profundas y persistentes escisiones entre facciones del coloradismo. Primero, el magnicidio del vicepresidente Argaña (en 23 de marzo de 1999), seguido por el aumento de tensiones y violencia entre los oviedistas y sus opositores, y resultando en la muerte de siete jóvenes y la renuncia de Cubas, ante la posibilidad de eclosión de una guerra civil (Pangrazio, 2008).

La solución para la crisis fue institucionalizada: con la muerte del vicepresidente y la renuncia de Cubas, el presidente del Legislativo, senador González Macchi, asume el poder hasta las elecciones de 2003, y como el vicepresidente había fallecido se realizaron nuevas elecciones para el cargo en 2000, con la victoria del liberal Julio César Franco (Pangrazio, 2008). En ese momento post-1999 ocurrió otro intento de golpe de los oviedistas en 2000, pero sin las mismas repercusiones que los anteriores.

El Partido Colorado se ha acomodado ganando las elecciones del inicio de la democratización, confirmando su hegemonía en las elecciones generales de 1993, 1998 y 2003, gracias a la desarticulación de la oposición y su incapacidad para establecer alianzas que permitieran alterar el padrón de poder nacional, en manos de los colorados desde 1947 (Pangrazio, 2008). Pero las crisis políticas enfrentadas desde 1989, junto con cierto fortalecimiento gradual de los movimientos sociales

reivindicadores de cambios en la política nacional, demostraban los límites para la hegemonía bajo mando colorado (López, 2010). Martínez-Escobar (2015) afirma que los cambios institucionales efectuados desde 1989 debilitaron el poder único del coloradismo y abrieron espacio para otras fuerzas políticas, aunque el coloradismo siguiera como principal fuerza.

Por lo tanto, entre 1989 y el inicio de los años 2000 se ha construido la institucionalidad democrática paraguaya, de forma esencialmente superficial y debilitada, básicamente preocupada con la división de intereses de los grupos políticos tradicionales y sin expresiva participación popular en el proceso. Con esa frágil institucionalidad se inicia el círculo vicioso de la precarización democrática que influye en la creación de baja capacidad gubernamental para responder las demandas ciudadanas, que sostendrá un comportamiento negativo en relación a su régimen político.

Con la actitud ciudadana crítica ante las respuestas de los gobiernos colorados a sus demandas, se ha creado el espacio para el primer gran cambio político desde el golpe de Estado que ha derribado Stroessner: la elección del opositor Fernando Lugo para la presidencia en 2008, lo que finaliza la larga hegemonía colorada de 61 años (Pangrazio, 2008).

Debemos considerar que el ascenso de Lugo representó una crisis de los liderazgos tradicionales, un fenómeno que fomenta el surgimiento de liderazgos de afuera del sistema, los *outsiders* (Cerna, 2011-2012). Sin embargo, los partidos tradicionales seguían siendo las principales fuerzas políticas, pues dominaban el Parlamento, y el mismísimo gobierno Lugo llegó al poder gracias a la alianza con los liberales, partido que se quedó con los principales ministerios vinculados con los temas

económicos. La élite político-económica ha actuado para divulgar un discurso centrado en exigir que el gobierno progresista elabore y ejecute planes para superar los efectos de la crisis financiera internacional, además de exigir que no ejecutara ninguna reforma que ahuyente los inversores privados, principalmente las reformas fiscal, tributaria y agraria (Villagra, 2009). También buscaban mayor liberalización de la actividad agrícola, para beneficiar los grandes complejos agroexportadores (como soja, maíz y ganadería). En síntesis, buscaban lograr las políticas de eficiencia económica (Mendonça, 2007; Munck, 2010).

Entre agosto de 2008 (ascensión del gobierno) y enero de 2012 (aumento del conflicto en el campo) es creada una falsa sensación de estabilidad, pues parte considerable de los movimientos campesinos apoyaba Lugo, mientras amplios sectores de la oligarquía terrateniente todavía no señalaba un rompimiento definitivo con Lugo (Bozzolasco, 2013). Cuando los campesinos cambian su postura de preservación del gobierno se termina el consenso previamente existente, y los conflictos y tensiones en el campo van a fomentar la demanda de las élites por solucionar la encrucijada, con la afirmación de la autoridad por sobre la tensión social, al garantizar su derecho de propiedad (Bourscheid, 2019).

La reacción conservadora hizo sentirse en el Congreso con la constante amenaza del juicio político. Hasta la deposición de Lugo fueron presentados 23 procesos de deposición del presidente a través del juicio político, pero nunca se alcanzaba la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar y abrir el proceso (Bourscheid, 2019). El cuadro se altera en 2012 cuando las movilizaciones campesinas asumen una nueva escala, con más intensidad de ocupaciones y generando una

reacción inmediata de las élites económicas que llevarán a la deposición de Lugo (Carbone & Soto, 2014).

El primer evento desestabilizador del gobierno fue el conflicto por tierras en Ñacunday, en enero de 2012, una tensión creciente entre campesinos sintierra organizados por el movimiento *carpero* y colonos extranjeros. Lugo mantuvo la postura de consenso al esperar que los dos lados le buscaran para mediar y solucionar el conflicto, lo que no ocurrió (Bourscheid, 2019). Como resultado, al mismo tiempo, Lugo perdió el apoyo de la oligarquía terrateniente y de los campesinos, la primera pierde su confianza en la capacidad del gobierno mantener la seguridad jurídica, y los segundos no confiaban más en la capacidad del gobierno responder mínimamente sus demandas por reforma agraria y cambio en la gestión de la encrucijada rural.

El segundo evento desencadenó el proceso de deposición de Lugo, pues representó un evento de conmoción nacional que evidenció la incapacidad gubernamental para resolver la encrucijada del conflicto agrario. Después de Ñacunday la oligarquía terrateniente quedó abiertamente opuesta al gobierno, debido a su incapacidad para dar garantía jurídica a las propiedades y negocios. Pero fue con la masacre de Curuguaty, en 15 de junio de 2012, que la oligarquía pudo culpar directamente el gobierno como incapaz de ejercer sus funciones.

Se suma a eso el hecho de que uno de los grandes desafíos para la democracia, como visto en el inicio del artículo, ha sido la propagación de regímenes de precarización institucional, adaptándose instituciones democráticas como legislaturas, tribunales independientes y elecciones desde que atiendan el rol de mantener el poderío de las élites político-económicas

(Pietsch, Miller & Karp, 2015). Según los autores, las instituciones democráticas son manipuladas momentáneamente para responder demandas específicas de grupos específicos, normalmente las élites, puesto que tienen mayor capacidad de influencia e interferencia sobre los representantes del régimen.

Debemos recordar del espacio en las actitudes políticas para la precarización institucional, como visto en los datos del Latinobarómetro, asimismo en las varias crisis políticas durante la democratización paraguaya. Eso fue un elemento que ha complicado el escenario político paraguayo: el fin del gobierno Lugo no se ha dado con la transferencia pacífica del poder para su sucesor, sino que, con la deposición a través del juicio político, en junio de 2012, menos de un año antes de las elecciones siguientes (que ocurrieron en abril de 2013). En ese contexto se cuestiona la forma adoptada para la deposición de Lugo, valiéndose de la precarización institucional e instando innumerables sospechas sobre la legitimidad del proceso. No se ha observado el *golpismo* clásico, basado en la fuerza, sino que una fundamentación del proceso con una base jurídico-institucional (Camacho, 2012).

Es posible ver un cambio del comportamiento político de las élites paraguayas, adaptándose a las exigencias de una población cada vez más participativa en la política – aunque hay un largo camino hasta consolidar los mecanismos de representatividad. No obstante, la precarización de los instrumentos institucionales – como el “juicio político *express*” – se conforma en gran desafío. Según Bourscheid (2023) la propuesta de juicio político para deponer a Lugo fue presentada el día 20 de junio de 2012. El mismo día fue aprobada en la Cámara de los Diputados por 76 votos contra 1, con 3 abstenciones. Lugo afirmó que iba a

someterse al juicio político en el Senado, constituido como tribunal del caso. Sin embargo, el proceso se desarrolló de modo rápido y ya en el día 22 de junio ocurrió el juicio. Lugo tuvo apenas 24 horas para preparar su defensa, que por su parte tuvo apenas 4 horas para presentarla ante el Senado. Hubo el intento de paralización del proceso con la alegación de inconstitucionalidad, lo que fue negado por la Corte Suprema de Justicia. Con eso, el 22 de junio de 2012, por 39 votos contra 4, con 2 abstenciones, Fernando Lugo era depuesto del cargo de presidente de la república (Montanaro, 2012; Paredes, 2012).

Después del problemático encerramiento del gobierno Lugo, la política tradicional retoma el control del sistema político paraguayo. En las elecciones de 2013 la izquierda logró posicionarse como tercera fuerza, utilizándose de la figura política de Lugo, pero fue la ANR que salió ganadora, al reanudar la presidencia con Horacio Cartes.

Cartes es un gran y polémico empresario paraguayo, que se ha posicionado como un *selfmade man*, además de traer el discurso de meritocracia como elemento fundamental para oponerse al legado de Lugo y la movilización social. Otro elemento fundamental de la retórica y de las políticas adoptadas, que se ponen como diametralmente opuestas al gobierno Lugo y la izquierda, es la liberalización económica, al incentivar todavía más el ingreso de empresas extranjeras y profundizando la alianza con los grandes complejos agroexportadores (Bourscheid, 2019).

Sin embargo, como la democracia paraguaya es marcada por la precarización y por las crisis, en marzo de 2017 ocurrió una nueva crisis, que ha contribuido para el aumento de tensiones y la profundización de la polarización. En búsqueda de una enmienda

constitucional que permitiera la reelección presidencial, los sectores de Cartes y Lugo se aliaron para lograr la aprobación en el Senado, al realizar una “sesión paralela” sin todos los miembros de la casa. Ese intento de manipulación institucional resultó en protestas en las plazas del Parlamento, que rápidamente se convirtieron en enfrentamientos entre policías y manifestantes (Bourscheid, 2019).

Al final de la tarde un grupo de manifestantes invade el Senado, destruye las instalaciones y prende fuego en el primer piso. La policía responde persiguiendo los manifestantes por las calles del centro de Asunción, llegando a asesinar un manifestante adentro de la sede del PLRA (Bourscheid, 2019).

Esos eventos evidenciaron la baja calidad de la democracia paraguaya y perjudicaron la imagen política de Cartes y, en menor medida, de Lugo. Para Cartes eso significó que su grupo político perdió las elecciones internas de la ANR para las elecciones de 2018, y un político tradicional (Mario Abdo Benítez) venció la presidencia por la ANR. Ya con relación a Lugo, su figura logró recuperarse rápidamente y la izquierda permaneció como tercera fuerza de la política paraguaya.

Sin embargo, el gran cambio que observamos en las elecciones de 2018 fue la ascensión de un político y de una fuerza política con una retórica más extremista: Paraguay “Payo” Cubas y la Cruzada Nacional (PCN). Cubas aparece como un nuevo *outsider*, pero ahora de derecha, al representar la frustración de parte de la población con su régimen y sus representantes.

En su retórica extremista y nacionalista, Payo Cubas llegó a mencionar que los extranjeros propietarios (especialmente los brasileños propietarios de tierras) deberían ser expulsados del país. Sugirió penas capitales para los “políticos corruptos” y acabar con la política tradicional. Consiguió elegirse como senador, pero fue expulsado del Senado en noviembre de 2019 después de un incidente donde agredió policiales en el interior del país (además de otras reiteradas denuncias de falta de decoro).

Ya en 2020 la política y la sociedad paraguaya pasaron por profundos desafíos surgidos de la pandemia de Covid-19. Las debilidades del Estado para lidiar con la situación fueron evidentes. Uno de los mayores legados del período de pandemia fue el aumento considerable de la deuda pública (como visto en los datos de la CEPALSTAT (2024) presentados en la sección 3), teóricamente para la adquisición de materiales necesarios para enfrentar la pandemia. No obstante, cuando la mayor parte del dinero fue utilizado, los materiales todavía estaban en falta, lo que suscitó sospechas de corrupción.

La pandemia de Covid-19 amplió el espacio para, por un lado, el regreso del discurso tecnocrático y liberalizante (con el economista Santiago Peña liderando la ANR) y, por otro lado, la consolidación del discurso extremista de Cubas, que ascendió a la posición de tercera fuerza, incluso con una votación expresiva para presidente (22,91%), pero quedando detrás de la alianza encabezada por el PLRA (27,48%) y de la ANR (42,74%).

Payo Cubas siguió los pasos de Donald Trump en los Estados Unidos (en 2020) y de Jair Bolsonaro en Brasil (en 2022) y atacó un elemento fundamental de la democracia liberal-representativa: la apuesta democrática (O'Donnell, 2011). Durante la campaña

electoral Cubas afirmó que el único resultado justo de las elecciones sería su victoria, también afirmando que cualquier otro resultado sería consecuencia de fraude electoral.

Confirmada la derrota electoral, Cubas no aceptó el resultado y convocó manifestaciones en todo el país, especialmente en los cuarteles militares, buscando una intervención militar que declarara Cubas como ganador de las elecciones. Las manifestaciones fueron más grandes y concentradas en el Departamento de Alto Paraná, especialmente en su capital Ciudad del Este, principal bastión electoral de Payo Cubas desde 2018. En esa ciudad fronteriza estratégica (región de la Triple Frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina) el discurso nacionalista extremista de Cubas demostró resonancia considerable.

Aunque con ese movimiento no democrático, que intenta insertar nuevamente el elemento militar en la dinámica del sistema político paraguayo, Cubas y el PCN no lograron éxito en su intento de precarización democrática. Sin embargo, el posicionamiento de un movimiento con discurso extremista y con acciones no democráticas como tercera fuerza, además de reemplazar el progresismo como principal fuerza alternativa a la política tradicional paraguaya, todo eso representa un nuevo desafío para mantener establemente el régimen democrático en Paraguay.

En síntesis, hasta ahora, de los 7 mandatos presidenciales finalizados en el período, apenas los mandatos de Rodríguez (1989-1993) y Nicanor Duarte (2003-2008) no tuvieron grandes crisis políticas. Las crisis y la inestabilidad también son una característica fundamental de la democratización paraguaya, además de constituir un punto esencial para el modelo del

círculo vicioso de la precarización democrática paraguaya, como visto en la segunda sección.

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA PARAGUAYA

Después de presentar y analizar la evolución del proceso de democratización del Paraguay, en el período entre 1989 y 2024, en la secuencia son sintetizados los principales desafíos y oportunidades que se presentaron al régimen democrático paraguayo, al cumplir 35 años de convivencia democrática.

Desde el punto de vista del sistema político-partidario y de la representatividad del régimen se observa la permanencia de la política tradicional conduciendo el sistema político paraguayo. Como expuesto a lo largo del artículo, en esos 35 años de democratización en apenas 4 años (los años de Lugo como presidente – 2008 a 2012 –, pues el último año del mandato quedó con su vice, un liberal) el Paraguay no fue gobernado por la política tradicional. Además, los dos partidos tradicionales siempre dominaron la mayoría de las sillas del Parlamento, con ese fenómeno siendo reforzado en las últimas elecciones (en 2023).

La ANR (partido oficialista durante el régimen de Stroessner) permanece como la principal fuerza política, alejada de las demás. También se observa la incapacidad de las terceras fuerzas para mantenerse en esa posición por más de dos elecciones, no logrando efectivamente rivalizar con la segunda fuerza (el PLRA). Eso conlleva la visualización de un proceso de gatopardismo en el sistema político-partidario paraguayo: “cambiar todo, para no cambiar nada”. Después de los 35 años del régimen autoritario de Stroessner, los 35 años de convivencia democrática no lo hizo posible consolidar la alternancia política, puesto que la única alternancia (con

Lugo) no resultó en el paso pacífico y democrático del poder, debido a la deposición vía precarización institucional (el juicio político *express*).

Como la democratización no ha resultado en la consolidación de un régimen con calidad, con instituciones de baja capacidad para responder las demandas de la población, eso ayuda a permanecer un espacio en el comportamiento político para soluciones no democráticas a las demandas más inmediatas. Eso contribuye para permanecer existiendo eventos de precarización institucional y consecuente precarización democrática, al manipular las instituciones democráticas con la finalidad de responder a demandas específicas de grupos específicos, como visto en el caso de la deposición de Lugo.

La permanencia de la baja capacidad y calidad institucional, paralelamente al recurrente uso de la precarización institucional y las crisis, resultan en la permanencia del espacio en el comportamiento político para retórica y acciones autoritarias, especialmente en la dualidad derechos de propiedad y derechos sociales, al priorizar la manutención del orden por arriba de la movilización social. Ese desafío ha sido reforzado por la ascensión y el posicionamiento del PCN como tercera fuerza en las elecciones de 2023, cambiando el enfoque ideológico del liderazgo *outsider* del progresismo de Lugo para el nacionalismo extremista de Cubas.

Sin embargo, aunque observamos todos esos desafíos, es necesario resaltar que la mayoría de la población sigue considerando la democracia como el mejor sistema de gobierno ante las alternativas puestas, mismo que manteniendo una postura de insatisfacción con la aplicación de la democracia y con sus representantes.

En síntesis, a pesar de las varias crisis que debilitaron y mantuvieron la baja calidad del régimen, la democracia paraguaya resistió hasta el momento por 35 años. Ese es el mayor período de convivio democrático bajo los parámetros liberal-representativos en la historia política paraguaya.

REFERENCIAS

- Abente, D. (2010). *El Paraguay actual. 1ª. Parte: 1989-1998*. Colección La gran historia del Paraguay. Asunción: El Lector.
- Bourscheid, J. I. (2019). *A Frente Guasu e o modelo de dominação paraguaio: entre adaptação à estrutura governamental e alternativa ao modelo tradicional*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.
- Bourscheid, J. I. (2023). La relación del liderazgo y las demandas legitimadoras de la precarización democrática paraguaya. *Revista InterAção*, v. 14, n. 2, p. 1-32.
- Bourscheid, J. I.; González, R. S. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional*, n. 98, p. 31-65.
- Bourscheid, J. I.; Marques, R. S. (2022). Influencia de la inestabilidad política en la permanencia de la precarización democrática paraguaya. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 15: 27, julio-diciembre, p. 117-133.
- Bozzolasco, I. G. (2013). *La encrucijada del cambio: análisis sobre la realidad social y política del Paraguay contemporáneo*. Asunción: Arandurã.
- Brítez, E.; Caballero, J. N. (2010). *El Paraguay actual. 2ª. Parte: 1998-2010*. Colección La gran historia del Paraguay. Asunción: El Lector.
- Camacho, E. (Compilador). (2012). *Golpe parlamentario en Paraguay: una aproximación jurídica*. Asunción: Frente Guasu; Arandurã.
- Carbone, R.; Soto, C. (Editores). (2014). *Curuguay: pueblo mba'e*. Asunción: Arandurã.
- Castillo Esparcia, A. (2011). Novos cenários de participação política: análise das estratégias de comunicação dos grupos de pressão (lobbies). *Organicom*, 8: 14, 1er semestre, p. 65-86.
- CEPALSTAT. (2024). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2024. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e . Acceso en: 3 de octubre de 2024.
- Cerna, S. P. La senda del outsider: factores que explican la emergencia de candidatos exógenos al sistema de partidos en Perú y Paraguay. *Estudios Paraguayos*, 29 y 30: 1 y 2, 2011-2012, p. 117-146.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro Database: Análisis Online*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> . Acceso en: 05 de octubre de 2024.
- López, M. (2010). La democracia em Paraguay. Um breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 8: 13, p. 89-106.
- Martínez-Escobar, F. (2015). El sistema de partidos del Paraguay a través de la distribución del poder y las reglas de juego (1989-2013). *Revista Paraguaya de Sociología*, 52: 147, p. 99-126.
- Mendonça, D. (2007). *Pobres y desiguales: notas sobre la pobreza y la desigualdad en Paraguay*. Asunción: Intercontinental.
- Montanaro, M. M. (Compilador). (2012). *Paraguay Mafía: Soja, narco, terror y golpe de Estado parlamentario*. Asunción: Yerba Mate.
- Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 3, p. 573-597.
- O'Donnell, G. (2011). *Democracia, agencia e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Pangrazio, M. A. (2008). *La caída del Partido Colorado (1904-2008)*. Asunción: Intercontinental.
- Paredes, R. (2012). *Por qué cayó Lugo*. Asunción: Servilibro.
- Pietsch, J.; Miller, M.; Karp, J. (2015). Public support for democracy in transitional regimes. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25: 1, p. 1-9.
- Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rivarola, M. (2013). *Escritos sobre el oviedismo (1996/2001): la herencia de largas dictaduras*. Asunción: Servilibro.

- Schumpeter, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Editado por George Allen e Unwin Ltd. Traducido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- The Economist Intelligence Unit. (2023). *The Democracy Index*. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/> . Acceso en: 16 de septiembre de 2024.
- TSJE, Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2013). *Memoria y Estadística Electoral 2013*. Asunción: Justicia Electoral. Disponible en: <http://tsje.gov.py/e2013/documentos/pdf/2013.pdf> . Acceso en: 15 de septiembre de 2024.
- TSJE, Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2018). *Resumen de votos por Departamento 2018*. Asunción: Justicia Electoral. Disponible en: <https://www.tsje.gov.py/resultados-de-computo-definitivo---elecciones-generales-2018.html> . Acceso en: 15 de septiembre de 2024.
- TSJE, Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2023). *Consulta de Resultados Definitivos y de Candidatos Electos. 2023*. Asunción: Justicia Electoral. Disponible en: https://tsje.gov.py/consulta_candidatos_electos_2023/ . Acceso en: 15 de septiembre de 2024.
- Villagra, L. R. (2009). ¿Quiénes y cómo definen la política económica en la era Lugo? En: Villagra, L. R. (Compilador). *Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos*. Asunción: BASE IS, p. 43-62.