



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca  
España

UHARTE POZAS, Luis Miguel  
EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN PARAGUAYO: AVANCES Y RESISTENCIAS  
América Latina Hoy, vol. 60, abril, 2012, pp. 17-42  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30823344002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN PARAGUAYO: AVANCES Y RESISTENCIAS

*The Paraguayan democratization process: advances and opposition*

Luis Miguel UHARTE POZAS

Universidad Nacional Autónoma de México

✉ [crovidelia@gmail.com](mailto:crovidelia@gmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2012) 60, 17-42]

Fecha de recepción: 20 de marzo del 2011

Fecha de aceptación y versión final: 19 de febrero del 2012

**RESUMEN:** El presente texto, teniendo como referente las nuevas conceptualizaciones que se están realizando en América Latina en torno a la democracia en los últimos tiempos, pretende realizar un balance del proceso de democratización que se ha desarrollado en Paraguay, tras la histórica derrota electoral del Partido Colorado en las elecciones presidenciales de abril de 2008. Se identifican brevemente las razones de la victoria de la heterogénea coalición de partidos liderada por el exobispo Fernando Lugo y, posteriormente, se presenta una evaluación provisional del proceso de democratización en tres de sus dimensiones: democratización política, democratización social y participación ciudadana.

*Palabras clave:* cambio democrático, democratización política, democracia social, participación ciudadana, Paraguay.

**ABSTRACT:** Based on the new conceptions of democracy in Latin America, this work attempts to evaluate the democratization process that is taking place in Paraguay, as a consequence of the historical defeat suffered by the Colorado Party in the presidential elections of 2008. The analysis identifies the reasons for the triumph of the heterogeneous coalition lead by ex-bishop Fernando Lugo and evaluates three aspects of the process: political democratization, social democratization and mass participation.

*Key words:* democratic change, political democratization, social democratization, mass participation, Paraguay.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El estudio de los procesos de democratización en América Latina en las tres últimas décadas está siendo sumamente fértil y diverso, tanto por sus enfoques teóricos y conceptuales como por los países abordados. En los últimos años, nuevas perspectivas de análisis de los procesos de democratización están tomando fuerza y adquiriendo centralidad frente a las lecturas hegemónicas en la región de las décadas 1980 y 1990. Variables como la «democratización social» y la «participación ciudadana» están siendo integradas en los estudios sobre democratización, acompañando a las variables más tradicionales como la «democratización política». Los efectos de las políticas económicas implementadas en la región durante casi un cuarto de siglo y la creciente demanda ciudadana de reformas políticas han interpelado tanto a los poderes políticos como a los círculos académicos y han posibilitado el surgimiento de investigaciones que han empezado a tener en cuenta estas nuevas dimensiones de análisis.

Partiendo de este marco, el presente artículo tiene como objetivo fundamental ofrecer un análisis provisional del proceso de cambio político y de democratización que se está desarrollando en la República del Paraguay en los últimos años, en un contexto marcado por el fin de más de sesenta años de gobierno del Partido Colorado –treinta y cinco de ellos bajo la dictadura del general Stroessner–, y la victoria en las elecciones presidenciales de abril de 2008 de una coalición de partidos inédita y sumamente heterogénea (desde la izquierda hasta la derecha tradicional), liderada por el exobispo Fernando Lugo.

Para realizar el estudio se ha tenido como referente conceptual las nuevas perspectivas en torno a la democracia en América Latina, que se han mencionado antes y que en la última década han ido ocupando un espacio referencial en el debate académico de la región. En el apartado titulado «La democracia en América Latina» se presentan algunos de los nuevos aportes que se han producido y se identifican las herramientas teóricas que sirven para evaluar el proceso de democratización en Paraguay. En este mismo capítulo, se precisa también la perspectiva metodológica que se ha utilizado.

El siguiente apartado está dedicado a identificar algunos antecedentes históricos de suma relevancia que siguen teniendo una notable influencia en el contexto actual, como fueron la dictadura militar de Alfredo Stroessner y la transición política que se produce entre finales de la década de 1980 y principios de 1990. Posteriormente, se desarrolla el apartado central y más extenso del artículo: señalar las razones del cambio político e identificar los avances y las resistencias principales del proceso de democratización

1. Este texto es producto de una investigación académica que el autor desarrolló desde el segundo semestre del año 2009 hasta el primero de 2010. Durante ese tiempo, además de desplazarse a Paraguay y residir en su capital, contó con el apoyo y la asesoría de tres centros de investigación: Departamento de Sociología de la Universidad Católica de Asunción, BASE Investigaciones Sociales, Centro de Estudios Germinal. El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* durante el proceso de revisión.

que se está desarrollando. En primer lugar, se apuntan brevemente las variables que posibilitaron la derrota electoral de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) y, en segundo lugar, se realiza una evaluación de tres dimensiones fundamentales del proceso de democratización (la democratización política, la democratización social y las dinámicas de participación ciudadana).

El texto termina con un apartado en el que se presentan y esbozan unas conclusiones generales y, finalmente, se plantean algunos escenarios que puedan generarse a corto plazo en el país, teniendo como horizonte principal las próximas elecciones presidenciales y legislativas que se celebrarán en abril del 2013.

## II. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Hace aproximadamente un cuarto de siglo, los análisis de autores pertenecientes a la corriente denominada «transitología»<sup>2</sup> se convirtieron en hegemónicos en el marco de las Ciencias Sociales latinoamericanas. El ocaso de las experiencias del denominado «socialismo real» en la Europa del Este y en la Unión Soviética, la crisis estructural de los modelos socialdemócratas y populistas en el Viejo Continente y en América Latina y la irrupción de las recetas neoliberales en todo el planeta redefinieron de manera radical el debate académico en la región.

Si durante casi tres décadas, de 1950 a 1970, el concepto de cambio vinculado a las teorías de la «modernización» y de la «revolución» había sido el eje de análisis fundamental, en la década posterior la reflexión académica giró alrededor de las categorías de «transición» y de «democracia». El trabajo de Lechner (1990), «De la revolución a la democracia»<sup>3</sup>, supuso un punto de inflexión teórico en las Ciencias Sociales latinoamericanas, en un contexto de transición de regímenes autoritarios a nuevos regímenes de corte democrático-liberal<sup>4</sup>.

En el caso paraguayo, un artículo de Garretón (1989), uno de los representantes más destacados de la transitología, titulado «Comentarios a la transición paraguaya», es una de las mejores expresiones del pensamiento «transitológico». Para Garretón (2008: 136), el análisis de las transiciones desde la perspectiva de la «democratización política»

2. Algunos de los autores más emblemáticos de esta corriente serían: N. LECHNER, M. A. GARRETÓN, T. KARL, P. SCHMITTER, M. CAVAROZZI y G. O'DONNELL.

3. «En los años 60 el tema central del debate político-intelectual en América del Sur es la revolución. La situación de la región, caracterizada por un estancamiento económico en el marco de una estructura social tradicional y, por otra parte, por una creciente movilización popular, es interpretada como un estado prerrevolucionario. Contrastando los cambios rápidos y radicales de la Revolución Cubana con los obstáculos que encuentra la modernización desarrollista, se constata la inviabilidad del modelo capitalista de desarrollo en América Latina y, en consecuencia, la “necesidad histórica” de una ruptura revolucionaria [...] El debate intelectual gira en torno a las “situaciones de dependencia” [...] Si la revolución es el eje articular de la discusión latinoamericana en la década del 60, en los 80 el tema central es la democracia» (N. LECHNER 1990: 17-18).

4. Otros autores y textos indispensables serían M. A. GARRETÓN (1990 y 1991) y M. CAVAROZZI (1991).

suponía «un gran salto en el desarrollo de las Ciencias Sociales [...] en las últimas décadas en América Latina», ya que le daba un carácter más «científico» al análisis que los antiguos conceptos de «modernización» y «revolución».

En consecuencia, Garretón asevera que la «democratización política» tiene que «separarse del concepto de modelo de sociedad global». Según el autor, el

tema de las transiciones, es el tema de las democratizaciones [...] ¿Qué resuelve un régimen político? Resuelve sólo dos cosas: el modo como se gobierna la sociedad y el modo como se relaciona la gente con el Estado, es decir, la ciudadanía. Los únicos dos problemas que se resuelven son éstos y no otros, de ahí el descontento de la gente que piensa que al cambiar de régimen, al pasar de un régimen militar a uno democrático, se resolverán los problemas de igualdad social (Garretón 2008: 137).

Esta perspectiva dominante en torno a la definición de democracia, conforme iba avanzando la década de 1990 comenzó a ser interpelada por algunos teóricos que planteaban redefiniciones de mayor o menor calado. A partir de este momento, iniciaron a cobrar fuerza nuevas perspectivas críticas que empezaron a reclamar la necesidad de incorporar a la definición de democracia, otra serie de dimensiones, como la participación ciudadana en los asuntos públicos y los derechos sociales y económicos (Uharte 2009).

En este contexto, se percibe que los cambios de gobierno que se produjeron en algunos países de América Latina estuvieron influidos por las nuevas teorizaciones democráticas y estos mismos procesos influyeron paralelamente en las reflexiones de diversos autores de la región, generándose un proceso de interacción y reciprocidad evidente.

Dentro de las nuevas concepciones, la «democracia política» defendida con firmeza por los transitólogos en la década de 1980 no es rechazada, ya que «los derechos civiles y políticos siguen siendo una condición necesaria para la democracia» (Borón 1993: 124), sino más bien enriquecida. Uno de los aportes destacados en esta dimensión es la necesidad de procesos electorales en los que el poder económico y el mediático no sean determinantes en el resultado final (Roitman 1992: 56). El otro aporte importante es la exigencia de garantizar no sólo la pluralidad de partidos (pluripartidismo), sino también la pluralidad de proyectos políticos realmente diferentes y con posibilidad de triunfo (González Casanova 2000: 30).

Categorías como «democracia participativa» empezaron a adquirir centralidad en el debate político y académico y a reivindicar un espacio, más complementario que antagónico, con su par de «democracia representativa» (Lander 1996). Las propuestas más relevantes identifican la «participación ciudadana» como una herramienta para «democratizar la democracia», en la línea de Boaventura de Sousa (2004). Se plantea combinar dos vertientes: la participación regulada desde el Estado y la participación articulada desde los movimientos sociales (García Linera 2008: 304).

Otra categoría que se incorpora a los debates más contemporáneos sobre la democracia en la región y que también se la asume como herramienta de análisis es la «democracia social». Diversos autores la consideran un ingrediente sustancial en la redefinición del concepto de democracia y la utilizan como un instrumento de medición para

evaluar a los diferentes gobiernos en el área de políticas públicas de salud, educación, vivienda o asistencia social (Borón 1993 y 2003; González Casanova 1992 y 2002; Roitman 1992 y 2005; Vilas 1995). Esto significa que datos del volumen de inversión pública, la universalización de los servicios y la gratuidad se van a convertir en indicadores esenciales de la democratización social (Vilas 1995; Sottoli 2002).

El marco conceptual que servirá como guía para abordar el análisis del actual proceso de cambio en Paraguay se sustenta, en consecuencia, en este nuevo enfoque del concepto de democracia y en las nuevas variables de medición que incorpora, que en este caso serían las tres dimensiones de evaluación que se acaban de presentar: la «democratización política», la «democratización social» y la «participación ciudadana».

Respecto a la perspectiva metodológica, el diseño de investigación se ha desarrollado desde una óptica de integración metodológica, recurriendo tanto al método cuantitativo cuanto al cualitativo, como lo plantea Bericat (1998: 12-14). En cuanto al «tipo de diseño» (bibliográfico o de campo) (Sabino 2002: 64), el estudio se sustenta fundamentalmente en el diseño bibliográfico (fuentes secundarias), aunque también ha tenido un peso notable el diseño «de campo».

Las técnicas de investigación utilizadas han sido tanto cuantitativas cuanto cualitativas y, concretamente, tres: análisis de documentos, entrevistas personales y observación no participante<sup>5</sup>. El análisis de documentación se ha nutrido de diferentes clases de documentos: fuentes históricas, fuentes estadísticas, informes oficiales de instituciones públicas y privadas, estudios de otros investigadores y fuentes audiovisuales. En lo que respecta a las entrevistas, por un lado, se han realizado entrevistas de tipo no estructurado a diversos académicos; por otro lado, la estancia en el país durante casi un año ha permitido la práctica de la «entrevista informal» (Sabino 2002: 108) a diferentes agentes del proceso (políticos, líderes sociales y económicos, cargos gubernamentales). Finalmente, la técnica de la observación se ha empleado generalmente en su versión «no participante», a lo largo de los doce meses de residencia en el país, y en algunos momentos más específicos en su versión «participante»<sup>6</sup>.

### III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: STRONISMO Y TRANSICIÓN

Aunque esta investigación se centra en la actual coyuntura política –fundamentalmente desde que el movimiento político liderado por Fernando Lugo se constituye como fuerza electoral para disputar los comicios presidenciales de abril de 2008–, es necesario rescatar una serie de hechos históricos que siguen teniendo influencia tanto en el plano real como en el simbólico.

5. También se han utilizado técnicas estadísticas a partir del uso de fuentes secundarias de organismos oficiales.

6. La técnica de la «observación participante» se ha empleado en el marco de los trabajos de consultoría que el autor desarrolló en los Ministerios de Presidencia y en la Secretaría de Comunicación a lo largo del año 2009.

El primero de ellos es el nacimiento del bipartidismo tras la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)<sup>7</sup>, ya que pocos años después de la contienda se configuró un nuevo sistema político y surgieron los dos grandes partidos –el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal– que a partir de entonces y hasta el día de hoy (más de 130 años) dominaran la vida política paraguaya. Estas agrupaciones políticas representaban a las clases dominantes, y después de un siglo siguen siendo las dos fuerzas mayoritarias en el Congreso. El cambio político iba de la mano de la imposición de un proyecto socioeconómico que despojó de tierras al Estado y a los campesinos en beneficio de los grandes propietarios y del capital extranjero, y se sustentaba en la estancia latifundista y ganadera orientada a la exportación (Creydt 2007: 104).

Otro acontecimiento ineludible es la instauración de la dictadura del Partido Colorado bajo el mando del general Stroessner (1954-1989). El régimen se fundamentó en la fusión de tres instituciones: el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Estado<sup>8</sup>. El partido, gracias a su control absoluto del Estado, tejió una amplia red clientelar para tener sometida a la mayoría de la sociedad paraguaya<sup>9</sup>. El acceso a cargos burocráticos, a la policía y a las Fuerzas Armadas, y la permanencia en ellos, dependía directamente de ser miembro del partido. Este modelo fortaleció extremadamente el poder de los colorados y debilitó «dramáticamente al Partido Liberal», trayendo como consecuencia la implantación de un sistema de partidos «hegemónico pragmático»<sup>10</sup> (Abente 1996).

En el ámbito económico, Stroessner tuvo desde el primer momento el «decidido apoyo financiero norteamericano y de organismos multilaterales de crédito» y de los «gremios empresariales» (Caballero 2008: 95). En el marco de la Guerra Fría, el stronismo<sup>11</sup> jugó un papel funcional a la «Doctrina de Seguridad Nacional» de los Estados Unidos<sup>12</sup>.

7. La Guerra de la Triple Alianza enfrentó a Paraguay contra Brasil, Argentina y Uruguay y provocó la pérdida de más de la mitad de su territorio y un alto porcentaje de su población (E. CARDOZO 2007: 111). Para una revisión de la primera etapa republicana (gobiernos del doctor Gaspar Rodríguez de Francia, de Carlos Antonio López y de Francisco Solano) se recomienda consultar los textos de E. CARDOZO (2007) y Ó. CREYDT (2007).

8. Lezcano caracteriza al régimen stronista como «militar-patrimonialista con partido de patronazgo por ser Stroessner el articulador de la alianza Fuerzas Armadas-Partido Colorado [...] Stroessner fue presidente del Gobierno, General del Ejército, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y presidente honorario del Partido Colorado» (C. LEZCANO 2008: 17).

9. El Partido Colorado contaba con seccionales en todo el país, que tenían un control absoluto de la sociedad, a través del desempeño de dos funciones principales: cooptación y represión. Las seccionales cumplían funciones de agencia de empleo, servicios sociales y también de represión política (D. ABENTE 2008).

10. Tomando los criterios de SARTORI (1976) para clasificar los sistemas de partidos, el régimen de Stroessner, al igual que el mexicano antes de 1988, sería el de «partido hegemónico pragmático», ya que se permite la existencia de otros partidos, pero en «calidad de partidos de segunda clase», sin posibilidad de competir en igualdad y haciendo imposible la alternancia (D. ABENTE 1996).

11. El stronismo es el régimen militar y autoritario que se implanta en Paraguay tras el golpe de Estado liderado por el general Alfredo Stroessner, que gobernó el país desde 1954 hasta su derrocamiento en 1989.

12. «Entre 1947 y 1988 un total de 1063 oficiales paraguayos asistieron a cursos organizados por la Escuela de las Américas» (M. RIQUELME 2008: 50).



Sin embargo, en la década de 1980 se generó un escenario para la crisis del régimen y su posterior caída. Por un lado, se produjo una fuerte crisis económica que debilitó el sistema clientelar sobre el que se sustentaba el stronismo, y, por el otro, perdió progresivamente el apoyo de Estados Unidos (EE. UU.) en el nuevo contexto del fin de la Guerra Fría y los procesos de democratización en América del Sur (Lezcano 2008: 18). A todo esto, se suma la crisis política que se desató al interior del régimen, que culminó con el golpe de Estado de febrero de 1989, comandado por el general Andrés Rodríguez (Abente 1996).

El Golpe del 1989 se termina convirtiendo en otro momento de trascendencia histórica, porque cierra los 35 años de dictadura y abre un período de transición hacia un régimen postautoritario. El proceso paraguayo fue analizado desde la transitología en el marco de los procesos de «transición a la democracia» que se estaban desarrollando en distintos países de América del Sur, estableciendo incluso comparaciones con las «transiciones» en Europa del Sur y Europa del Este<sup>13</sup>.

Desde Paraguay, los análisis sobre el proceso de transición han sido marcadamente críticos. Lezcano (2008: 34) la define como una «transición desde arriba»; Palau (2008: 132), por su parte, alerta de que la «transición tiene topes relativamente bien delimitados», debido al estrecho vínculo entre los grupos de poder tradicional (alta oficialidad militar, capital financiero, exportadores e importadores y latifundistas); Galeano (2008: 54) caracteriza al momento como «proceso de apertura política otorgada». Sin embargo, también es cierto, como indica Morínigo (2009b), que se produjo una «ruptura con el modelo autoritario» de la dictadura, y por tanto cabría hablar de «liberalización política», como la define Céspedes (2008: 142).

Donde es indudable que se produjo un cambio sustancial es en el ámbito económico, con la implantación del modelo neoliberal de la mano del gobierno de Rodríguez (Rivarola 2009). Aunque también hay que puntualizar que el nuevo modelo no sólo fue resistido por sectores populares, sino por «distintas fracciones del propio partido oficialista»<sup>14</sup>, que mantenían posturas «nacionalistas, agraristas o populistas» (Herken, 2008: 149).

El «Marzo Paraguayo»<sup>15</sup>, es decir, la semana de movilización ciudadana que se desarrolló en 1999 como reacción al asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, y que produjo la renuncia del presidente Raúl Cubas y la fuga del exgeneral Lino Oviedo, es otro episodio contemporáneo relevante, ya que implicó «un cambio sustancial en la estructura política nacional», por la «emergencia de partidos políticos más ideológicos»

13. Uno de los trabajos más emblemáticos fue el de T. L. KARL y P. SCHMITTER (1991).

14. La política de privatizaciones avanzó menos que en otros países del entorno por el simple hecho de que un proceso de estas características podría haber supuesto la muerte del Partido Colorado, ya que la red clientelar se sostenía en un modelo de Estado «prebendario». SOARES (2008: 46) señala con agudeza lo siguiente: «¿Para qué van a privatizar empresas públicas si son empresas a las que pueden robar, meter gente, contratar? Es mejor que estén en manos del Estado».

15. El «Marzo Paraguayo» fue la crisis política desencadenada por el asesinato del vicepresidente Argaña, el 23 de marzo de 1999. Se responsabilizó al presidente Cubas y al general Oviedo. La muerte provocó grandes manifestaciones que culminaron con una masacre el 26 de marzo, donde murieron siete personas. Cubas renunció y se exilió en Brasil, y Oviedo se fugó a Argentina.



y el nacimiento de un «verdadero sistema multipartidista». El surgimiento del Partido País Solidario –de tendencia socialdemócrata– y de Patria Querida –socialcristiano–, ejemplifica el nacimiento de estructuras políticas más ideologizadas (Lachi 2009a: 48-50)<sup>16</sup>.

#### IV. EL GOBIERNO DE LUGO: CAMBIO POLÍTICO Y ORIENTACIÓN

##### IV.1 *Variables que posibilitan la derrota del coloradismo*

El fin de la larga hegemonía en el Poder Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, tras 61 años de mandato ininterrumpido –tanto en dictadura como en el poststro-nismo<sup>17</sup>, y la victoria de Fernando Lugo, encabezando una alianza de partidos extremadamente heterogénea –incluyendo desde la izquierda hasta sectores tradicionales de derecha–, se produjo por la combinación inédita de una serie de variables.

En primer lugar, la variable socioeconómica jugó un papel fundamental, como lo demuestran diferentes fuentes (Morínigo 2009a; Palau 2009a; Lachi 2008; Rivarola 2009; Herken 2008). Como se apunta en el apartado anterior, el fin de la dictadura y la instauración de un nuevo régimen político se produjeron paralelamente a la transición de modelo económico, de uno «estatista-autoritario» a otro de corte más liberal. Rivarola (2009) recuerda que el «modelo globalizador neoliberal» entró con fuerza y modificó sustancialmente el manejo de la economía. La presión empresarial fue clave en este sentido, con un conjunto de demandas bien definidas: «Mercado de cambio único, libre y fluctuante para todas las transacciones externas, desaparición del subsidio cambiario, topes al crédito público, racionalización de los gastos estatales, intento de privatización de algunas empresas estatales, ley de fomento de inversiones muy atractiva».

Uno de los cambios más drásticos en el ámbito económico es la expansión del modelo sojero. Una sociedad –al contrario que los países del entorno–, profundamente rural en lo económico y en lo cultural, sustentada en la producción tradicional campesina, sufrió de manera dramática «un proceso de cambio no controlado en el medio rural» (Morínigo, 2009a: 14), producto de la expansión desorbitada del modelo del sojero. Morínigo (2009a: 15) afirma que, desde la mitad de la década de 1990 en adelante, el «sistema económico tradicional ha empezado a desmoronarse presionado por formas de producción agrícola empresarial a gran escala, fundamentalmente de la soja»<sup>18</sup>.

16. Según M. LACHI (2009a: 55), las elecciones de 2003 fueron un momento clave en el «proceso de redefinición del sistema paraguayo de partidos políticos», por el avance hacia el multipartidismo (por primera vez seis grupos componen el Congreso). El apoyo a los dos partidos tradicionales bajó del 80% de los votos al 55%, lo que es una clara muestra del nacimiento de un sistema «más plural e ideologizado».

17. El poststro-nismo es el período postdictatorial en el que el Partido Colorado continúa detentando el Poder Ejecutivo y el control del Estado, desde 1989 hasta su derrota electoral en abril de 2008.

18. El aumento de la producción de soja ha sido exponencial. En los años 1995/1996 se cultivaban 800.000 ha de soja, con una producción de más de dos millones de toneladas. Diez años después (2006/2007), la superficie cultivada de soja subió a 2.400.000 ha, con una producción de casi seis millones de toneladas, es decir, se triplicaron la superficie y la producción (MORÍNIGO 2009a: 18).

La compra masiva de tierras realizada por los grandes empresarios latifundistas sojeros, a precio más que favorable, a campesinos empobrecidos debido a la crisis económica y a la falta de políticas agrícolas gubernamentales, ha determinado una expulsión del campo de miles de campesinos que, sin tierra y sin trabajo (la producción a gran escala de la soja necesita poca mano de obra), se ha dirigido hacia los cascos urbanos, a la búsqueda de nuevas oportunidades, con el único efecto de aumentar considerablemente la población marginal de las ciudades (Morínigo, 2009a: 16).

Esta situación ha llevado a una «destrucción del sistema económico tradicional basado sobre la pequeña finca agrícola y ha determinado la ruptura de las formas de integración económico-social tradicionales». Se genera entonces un doble problema: por un lado, el «desgarre de la red de relaciones sociales y de solidaridad interna de la comunidad familiar campesina» y la comunidad de los núcleos poblacionales en el campo y, por el otro, el aumento de la «desarticulación social en los barrios marginales de las ciudades», en donde finalmente se juntan la mayor parte de los migrantes del interior (Morínigo 2009a: 17-19).

La producción de soja se complementa con la producción ganadera masiva y con «un tercer producto paraguayo de exportación», los migrantes, que envían anualmente alrededor de 700 millones de dólares en remesas, permitiendo la «supervivencia de un 10 a un 15% de familias paraguayas» (Lachi 2008: 43). El cambio económico ha provocado en las dos últimas décadas una fuerte corriente migratoria hacia destinos tradicionales (Brasil, Estados Unidos y, fundamentalmente, Argentina, que acapara el 66,2% del total) y hacia nuevos territorios (principalmente España, con un 26,7% del total). Esto supone más del 7% de la población, según datos de la Dirección General de Estadísticas (Borda y González 2009: 8-9).

Este conjunto de factores económicos se combina con un deterioro notable de los índices de bienestar social: aumento de la pobreza del 32,1% al 38,2% entre 1995 y 2005, y de la desigualdad (crece el coeficiente de Gini<sup>19</sup> de 0,44 en 1990 al 0,53 en 2007) (PNUD 2008). La conjunción de los diversos factores sociales y económicos se tradujo en un deterioro progresivo de la hegemonía del Partido Colorado (Morínigo 2009a: 20)<sup>20</sup>.

Esta pérdida de hegemonía del Partido Colorado se acentuó aún más por la incidencia de otra variable de orden más estrictamente político. Durante el gobierno de Nicanor Duarte (2003-2008), se generó una fuerte crisis de liderazgo al interior del partido, que éste pretendió resolver reformando la Constitución para poder volver a presentarse en las elecciones de 2008. Esta maniobra generó una gran movilización social contra el presidente y permitió unificar a una amplia gama de sectores de oposición política (desde los diversos grupos de izquierda y progresista, hasta la derecha del Partido Liberal).

19. El coeficiente de Gini es una herramienta para medir la desigualdad en ingresos y se expresa por un número entre 0 y 1, siendo 0 la perfecta igualdad y 1 la desigualdad extrema.

20. A. VIAL (2009: 71) considera que la derrota del Partido Colorado es una consecuencia inevitable del cambio sociológico que venía ocurriendo en la sociedad paraguaya en los últimos años, que demandaba un nuevo modelo político. Asegura que una sociedad «mucho más compleja y moderna» y cada vez más urbanizada «no podía seguir siendo gobernada por los mismos».

Paralelamente, se intensificaron las movilizaciones de sectores campesinos en defensa de sus derechos frente a la expansión del agro-negocio (Palau 2009a).

La otra variable fundamental que en interacción con las dos ya citadas posibilitó la derrota electoral de la Asociación Nacional Republicana fue la aparición de la figura carismática de Fernando Lugo. El exobispo reunía en ese momento una serie de rasgos con gran potencialidad de convertirlo en un líder nacional. En primer lugar, en un contexto de crisis generalizada de una gran parte de las instituciones políticas, sociales y económicas, él era representante de una de las pocas instituciones que continuaba manteniendo un grado respetable de legitimidad: la Iglesia Católica (Morínigo 2009b). En segundo lugar, la crisis de la política tradicional y de sus partidos dominantes creó el contexto para el surgimiento de un *outsider*, en este caso, un exobispo, que paulatinamente iba convirtiéndose en un referente ético, en una «autoridad moral», como plantea Lachi (2009a: 41). En tercer lugar, Lugo demostraba «suma habilidad» para articular y sobre todo para mantener unificados a sectores políticos teóricamente antagónicos: desde agrupaciones de izquierda radical a la derecha tradicional del Partido Liberal (Codas 2009). Por último, la figura carismática de Lugo llenó el vacío en un contexto como el paraguayo, donde uno de los ingredientes de la cultura política nacional es la presencia de liderazgos firmes (Morínigo 2009b).

Todas estas variables en conjunción trajeron como resultado un hecho histórico: la derrota del Partido Colorado, tras más de sesenta años en el poder y la llegada al Poder Ejecutivo de una coalición que, a pesar de su heterogeneidad en términos políticos e ideológica, presentaba un proyecto de cambio que prometía una «profundización democrática» y una atención especial a la «equidad social» y a la «participación ciudadana» (Alianza Patriótica para el Cambio 2008).

#### *IV.2. Dimensiones del cambio democrático: avances y límites*

##### *IV.2.1. Democratización política*

Para evaluar el actual período de gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) presidido por Fernando Lugo, se tendrá como herramientas de análisis las tres dimensiones que se han presentado y definido anteriormente, y que aluden a los aspectos relacionados con las nuevas perspectivas democráticas: la democratización política, la democratización social y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

La primera dimensión que se evaluará es la denominada «democratización política», y, más específicamente, dos indicadores que se han señalado y que al día de hoy se consideran de suma relevancia: la pluralidad de proyectos políticos y la democratización de los procesos electorales (tanto en lo relativo a la «equidad de financiación» como a la «equidad de tratamiento mediático»). Se comienza con la «pluralidad de proyectos», como expresión de cambio político que va más allá de la alternancia partidaria. En primera instancia, parece evidente que tras más de seis décadas gobernando la misma agrupación política, la victoria de la APC certifica la alternancia que todo sistema democrático exige.

Pero lo realmente relevante, desde la conceptualización de «democratización política» que se ha desarrollado, es el cambio histórico e inédito que se produjo en el Poder Ejecutivo, tras casi 130 años desde que terminó la Guerra de la Triple Alianza, y se configuró el sistema de partidos moderno. Desde el año 1880 hasta el 2008, los dos partidos hegemónicos, representantes de los intereses de las clases dominantes, han gobernando el país, exceptuando los gobiernos militares de Rafael Franco (1936-1937) y de Higinio Morínigo (1940-1948). La Asociación Nacional República (ANR) o Partido Colorado ha controlado el Poder Ejecutivo durante un total de 84 años (1880-1904 y 1948-2008), mientras el Partido Liberal lo ha hecho durante 35 años (1904-1936 y 1937-1939) (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). Esto significa que por primera vez, tras más de un siglo de bipartidismo, una agrupación política que no está dirigida por ninguno de los dos grandes partidos (aunque acoja en su seno a los liberales, junto a otras fuerzas) ha asumido la presidencia de la República, haciendo efectiva la transición democrática «del bipartidismo de facto al pluripartidismo real» (Lachi 2009c).

Pero más allá de la gran importancia de la materialización del «pluripartidismo real», lo realmente relevante y novedoso en términos de «democratización política» es la plasmación en la historia paraguaya del concepto de «pluralidad de proyectos», como planteaba González Casanova (2000: 30). La Alianza Patriótica para el Cambio (APC)<sup>21</sup> en Paraguay integra por primera vez en la historia a tradiciones ideológicas que representan proyectos de izquierda (desde radicales a moderados)<sup>22</sup> y posibilita que éstos sean parte del Ejecutivo, asumiendo algunos ministerios y otros cargos públicos relevantes<sup>23</sup>. Esto no había sucedido nunca y es una muestra palpable de la «democratización política» en términos de «pluralidad de proyectos».

De todas maneras, la citada «pluralidad de proyectos» se enfrenta todavía a serias limitaciones por diferentes razones que se enumeran a continuación. La pluralidad se restringe al Poder Ejecutivo de la República<sup>24</sup>, ya que el resto de instituciones públicas de representación popular siguen estando mayoritariamente bajo el dominio del Partido Colorado y del Partido Liberal. En la Cámara de Diputados, de un total de 80 escaños, colorados y liberales suman 57 (30 y 27, respectivamente), y si a éstos añadimos los 15

21. La APC presentó un proyecto de cambio sustentado en la inclusión social, la participación ciudadana, la reforma agraria, la reforma del Estado y el combate a la corrupción.

22. La APC ha sufrido distintas modificaciones en su composición partidaria desde su conformación en septiembre de 2007, hasta el momento actual (principios de 2012), pero se pueden identificar algunos de los partidos o agrupaciones de izquierda que la han integrado: Partido-Movimiento al Socialismo (P-MAS), de izquierda marxista; Partido País Solidario, de orientación socialdemócrata; Partido Popular Tekojoja, de tendencia socialista.

23. C. Soares (P-MAS) ha sido ministro-secretario de Emergencia Nacional (2008-2010), C. Filizola (País Solidario) es actualmente ministro del Interior; E. Martínez (Frente Guasú) es ministra de Salud; J. Lara Castro (Frente Guasú) es ministro de Relaciones Exteriores; H. Richer (Convergencia Popular Socialista) es ministro-secretario de Acción Social.

24. El propio Poder Ejecutivo también está limitado, ya que varios ministros y altos cargos son miembros del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA): E. Cardozo (ministro de Agricultura), F. Rivas (Ministerio de Industria y Comercio), H. Blasco (Ministerio de Justicia y Trabajo), V. Ríos (Ministerio de Educación y Cultura), entre otros (Presidencia de la República 2011).

escaños de Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE, excolorados) y los tres de Patria Querida (otra opción conservadora), la izquierda solo tiene cuatro, lo que supone un exiguo 5% del total. En el Senado, la situación es similar, dado que, de un total de 45 senadores, los partidos de izquierda de la APC apenas suman tres, un 6,6% (Justicia Electoral 2011).

A nivel departamental, la hegemonía del bipartidismo es todavía más sólida, ya que de las 17 gobernaciones que tiene el país nueve están bajo control del Partido Colorado y siete del Partido Liberal, es decir, el 94,1%. En el ámbito municipal, la «pluralidad de proyectos» es aún mucho más restringida, ya que las opciones de izquierda y centro-izquierda sólo controlan siete intendencias de un total de 242, lo que supone un escaso 2,89% (Justicia Electoral 2011). Además, en este ámbito, la renovación de autoridades se produjo en noviembre de 2010, es decir, dos años y medio después de la victoria de Lugo, lo que refleja la fortaleza del bipartidismo y las fuertes limitaciones para que la «pluralidad de proyectos» pueda expandirse. De hecho, la unificación de la mayor parte de los partidos de centro-izquierda en el denominado «Frente Guasú» posibilitó una candidatura común en todo el territorio nacional, superando la fragmentación histórica de estas agrupaciones, pero se tuvo que conformar con seis intendencias, el 2,47% del total<sup>25</sup>.

El otro indicador que se considera relevante dentro de la dimensión de «democratización política» es la «democratización de los procesos electorales». Además de algunos criterios tradicionales relacionados con los procesos electorales (confianza, transparencia, no coacción), se evaluarán dos aspectos importantes: la equidad de recursos económicos en materia de financiación y la equidad en el tratamiento mediático.

Si se toman como referencia los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), se certifican «avances significativos» desde los primeros comicios de la década de 1990 (presidenciales de 1991, 1993 y 1998) hasta las vicepresidenciales de 2000<sup>26</sup>. Sin embargo, en las elecciones de 2000 destacaron denuncias relacionadas con la transparencia del proceso (retraso en el conteo de votos y en su transmisión pública, que generaron incertidumbre y posibilitaron la manipulación política) y reclamos relacionados con la equidad de recursos económicos (uso de recursos públicos a favor del candidato del Partido Colorado y «demora sistemática del ente gubernamental encargado de entregar los subsidios económicos que por ley le corresponde a los partidos políticos») (OEA 2000).

25. El Frente Guasú es una concertación de partidos de izquierda y centro-izquierda que surgió en marzo de 2010 y que aglutina a prácticamente todos los partidos de este espectro, destacando entre otros el Partido País Solidario, el Partido-Movimiento Al Socialismo (P-MAS), Tekojoja, Partido Comunista Paraguayo, Convergencia Popular Socialista y Encuentro Nacional. En el año 2011 se incorporó el Movimiento 20 de Abril, liderado por el actual ministro de Presidencia, Miguel Ángel López Perito. El único partido importante del centro-izquierda que está fuera es el Partido Democrático Progresista, cuyo máximo exponente es el exministro de Interior Rafael Filizzola. Este partido logró una intendencia en las elecciones de 2010.

26. El asesinato del vicepresidente Argaña en marzo de 1999 obligó a celebrar comicios para la vicepresidencia en el año 2000.

Las últimas elecciones en las que resultó ganador el Partido Colorado (comicios presidenciales de 2003), a pesar de que supusieron un avance en la progresiva mejora de los procesos electorales en el país desde la llegada de la democracia, todavía reprodujeron con gran intensidad las tradicionales irregularidades: la compraventa de cédulas, la inducción al voto, el incumplimiento generalizado del registro de incidencias por parte de los colegios electorales, el rechazo de la mayoría de las impugnaciones realizadas por la oposición y la falta de controles efectivos sobre financiación de partidos y campañas electorales (Decidamos 2003).

Las elecciones de 2008 en las que resultó vencedor Fernando Lugo transcurrieron «con normalidad» según las Misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA 2008) y de SAKA<sup>27</sup> (SAKA 2008). Las «irregularidades» detectadas «no torcieron la dirección de los resultados», aunque fueron «similares a las ocurridas en 2003» (SAKA 2008). Algunas de las irregularidades identificadas están relacionadas con la «falta de confianza en las autoridades electorales» (Justicia Electoral) y con la coacción o interferencia en la libertad de voto (traslado de votantes al centro, «principalmente de los sectores más desfavorecidos»)<sup>28</sup>.

En cuanto al criterio de «equidad de recursos económicos», se volvió a repetir la denuncia de anteriores elecciones, es decir, el uso de recursos estatales para financiar, principalmente, al partido de gobierno y, a su vez, la falta de fiscalización por parte de las autoridades electorales, en materia de financiación electoral (SAKA 2008). Respecto al criterio «equidad en el tratamiento mediático», se constató que gran parte de los medios «representaron de forma notoria intereses políticos determinados» (OEA 2008; SAKA 2008). La diferencia con respecto a otros comicios anteriores es que algunos medios influentes contrarrestaron el fuerte apoyo comunicacional a los colorados, logrando así un mayor equilibrio en este ámbito (Lachi 2009c).

Las elecciones más recientes que se han celebrado, ya durante el mandato de Lugo, son las municipales de noviembre de 2010. En el informe de observación electoral de la OEA (2010), no se perciben avances sustanciales respecto a los comicios anteriores, ya que persisten el traslado de votantes a centros, la poca fiscalización por parte de las autoridades electorales en materia de financiación y la parcialidad de los medios de comunicación. La única diferencia importante es que, en materia de financiación haciendo uso de recursos del Estado, el Partido Colorado está mucho más limitado tras perder el control del gobierno de la República. Esto reduce las desigualdades en esta materia, pero no implica *per se* mayor «democratización política», ya que «otras fuerzas no escapan a esta práctica» (Palau 2009c), es decir, a servirse de los recursos públicos para autofinanciarse o realizar proselitismo político.

27. SAKA fue una iniciativa de un grupo de ONG paraguayas que decidieron crear en 1991 una organización para asegurar la transparencia de las primeras elecciones democráticas. Desde ese momento, han participado como observadores en todos los procesos electorales desarrollados en el país, trabajando en coordinación con las Misiones de la OEA.

28. SAKA constató esta práctica en el 24% de los centros de votación observados (SAKA 2008).



## IV.2.2. Democratización social

El concepto de «democracia social», como se apuntaba antes, ofrece una nueva dimensión para analizar el proceso de democratización en función de los avances que se hayan producido en el ámbito de las políticas públicas sociales y, más concretamente, en el área de salud, de educación, de vivienda, asistencia social. El poco tiempo transcurrido desde que el nuevo gobierno asumió sus funciones y las severas limitaciones en materia de acceso a estadísticas oficiales obliga a advertir que la investigación ofrece datos generales que en el mejor de los casos pueden indicar ciertas tendencias. Por ello, se considera que la evaluación deberá ser complementada con análisis posteriores que dispongan de mayor volumen de datos e información contrastada y avalada por organismos internacionales.

Uno de los ejes programáticos de la APC, que posteriormente hizo suyo el gobierno paraguayo, fue la necesidad de combinar el «desarrollo económico» con la «equidad social» (Alianza Patriótica para el Cambio 2008). Una vez que Lugo asumió la presidencia, una de las decisiones más importantes que tomó al iniciar su mandato fue la reactivación y fortalecimiento del Gabinete Social<sup>29</sup>, una institución que ya existía durante el gobierno de Duarte, pero que «nunca había tenido una posición estratégica» (Codas 2009). Se le encargó diseñar una propuesta de política social integral y coordinada, y tras diversos encuentros de planificación realizados con agentes relevantes del sector público y de la sociedad civil, se presentó en el año 2010 una «Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social. 2010-2020» (Gabinete Social 2010).

Uno de los aportes más destacados de la nueva propuesta de política social es que instaure un discurso que supere la narrativa de política social neoliberal propia de las dos últimas décadas (sustentada en la mercantilización progresiva de los servicios sociales y la retirada paulatina del Estado)<sup>30</sup> (Sottoli 2000) y concibe la política social en clave de «derecho», otorgándole a la administración pública una responsabilidad sustantiva: «implementar una política social con enfoque de derechos [...] afianzando la presencia del Estado en todo el territorio nacional» (Gabinete Social 2010).

En el área de salud pública, el discurso utilizado es acorde a la propuesta de «democratización social», ya que plantea ésta como un derecho fundamental: «el derecho a la salud como derecho fundamental de la persona es un mandato constitucional» y, por tanto, una responsabilidad del Estado (Gabinete Social 2010); «derecho humano fundamental que incluye la asistencia sanitaria, universal, integral, equitativa y con acceso a los servicios de salud en igualdad de oportunidades y trato para todos y todas, independientemente de las condiciones sociales, económicas, políticas, religiosas, étnicas, etarias y de género» (Presidencia de la República 2011b: 23).

29. El Gabinete Social es un ente gubernamental que agrupa a varios ministerios del área social y que está coordinado desde el Ministerio de Presidencia. Su cometido principal es planificar y realizar el seguimiento de la política social del gobierno de Fernando Lugo.

30. El enfoque neoliberal de política social se expresa en los siguientes conceptos: compensación, focalización, privatización y reducción presupuestaria (SOTTOLI 2000).



En esta área, el avance más reconocido por casi todos los expertos y por la ciudadanía ha sido la instauración progresiva de la gratuidad en los centros de salud públicos (tanto de atención primaria como de atención hospitalaria), desde diciembre de 2008<sup>31</sup> (Rivarola 2009; Palau 2009c). Esto ha posibilitado el aumento del número de usuarios en la red hospitalaria en un 50% (alrededor de un millón de personas) y la duplicación del número de consultas en atención primaria (de 4 a 8 millones en el 2010) (Ministerio de Salud 2011). No obstante, la gratuidad no se ha podido hacer efectiva en toda su dimensión debido a los déficits que todavía persisten en materia de insumos y medicamentos (Observatorio Paraguayo de Salud 2011).

Otro de los aspectos reseñables en el área de salud ha sido el aumento notable de la inversión pública, ya que entre los años 2008 a 2010 el presupuesto aumentó un 77%, al pasar de un billón de guaraníes a 1,8 billones de guaraníes. A esto hay que agregarle una previsión de gasto de 2,4 billones de guaraníes para el ejercicio 2011, «con lo que se estaría más que duplicando el monto gastado en el 2008» (Presidencia de la República 2011b: 21).

Paralelamente, destaca la prioridad que el gobierno le está concediendo a la atención primaria de salud, en coherencia con las directrices establecidas por los organismos internacionales expertos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Desde inicios del mandato, se ha puesto en marcha un plan para la instalación de «Unidades de Salud de la Familia» (USF), que cumplen la función de centros de atención primaria en las dieciocho regiones sanitarias. Para mediados de 2011, se habían instalado 503 USF que ofrecían su servicio a casi dos millones de personas, lo que supone mejorar la cobertura de casi el 33% del total de la población del país. La puesta en marcha de las Unidades de Salud de la Familia ha ido acompañada del impulso a la constitución de estructuras de participación comunitaria (Ministerio de Salud 2011).

En contraposición, el alto grado de masificación en la atención hospitalaria es uno de los puntos más débiles del actual sistema de salud público, que paradójicamente se ha acentuado en los dos últimos años, debido al incremento de usuarios que ha originado la gratuidad del servicio, en un contexto donde todavía no se ha producido un aumento de la infraestructura de la red de hospitales (Observatorio Paraguayo de Salud 2011).

Respecto a los más importantes indicadores básicos de salud (mortalidad infantil, mortalidad materno-infantil) todavía no se dispone de datos oficiales que permitieran realizar una comparación con el anterior período gubernamental, ya que la información ministerial solo aporta datos hasta el año 2009 (el primer año del gobierno de Lugo). Los indicadores se mantienen para esa fecha, en las cifras similares a las del año precedente.

31. El 24 de diciembre de 2008 se estableció la «gratuidad universal para el acceso a los servicios de salud», por decreto del Poder Ejecutivo. El objetivo era aplicar la exoneración de aranceles a «todas las prestaciones médicas y odontológicas, medicamentos, insumos y servicios de ambulancia ofrecidos en todos los hospitales y centros de salud» (Presidencia de la República 2011b: 23).

En el área de educación pública, en la misma línea que se plantea en el terreno de la salud, se fortalece un discurso que apela a una filosofía pública y de derecho. Se define la educación como un «bien público» y como «un derecho fundamental de toda persona». A su vez, se asume que es «responsabilidad del Estado», ya que éste debe garantizar el «derecho de aprender» (Gabinete Social 2010). El «principal desafío del Estado es garantizar el derecho a una educación de calidad de todas las personas a lo largo de su vida, sin discriminación alguna» (Presidencia de la República 2011b: 31).

El avance más palpable en términos de garantizar el derecho a la educación por parte del Estado se ha producido con la promulgación de la Ley 4.088, que ha declarado la gratuidad de la Educación Media. Hasta el año 2008, las familias realizaban un aporte económico variable en los planteles educativos públicos de la enseñanza media, y desde el año 2009 en adelante se ha suprimido, beneficiando a 184.000 estudiantes aproximadamente (Presidencia de la República 2011b: 31).

En materia presupuestaria, el aumento de la inversión en educación pública no ha llegado a los niveles del área de salud pública, pero sí ha habido un incremento sustancial respecto al anterior Ejecutivo, concretamente un 24% más entre el año 2008 y 2010, al aumentar de 2,8 billones de guaraníes a 3,6 billones (Ministerio de Educación 2011). A esto hay que añadir un presupuesto de 4,6 billones para el año 2011, lo que supone un 64% de incremento respecto a tres años atrás (Presidencia de la República 2011b: 21). Sin embargo, el porcentaje de gasto público educativo con respecto al PIB (poco más del 4%) todavía está bastante alejado del 7% recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Palacios 2011).

El aumento de la inversión se ha traducido fundamentalmente en la mejora de la infraestructura educativa, principalmente en escuelas de educación básica y media (27%)<sup>32</sup>, en la entrega de la canasta escolar alimenticia al 100% de los escolares de los citados niveles (alrededor de 1.400.000 estudiantes), en el pago de un salario por primera vez a más del 50% (3.000 docentes) de profesores voluntarios de educación básica, en la puesta en marcha del canal público educativo en 2010 y en el impulso del programa de reparto de computadoras en planteles públicos (Ministerio de Educación 2011). Frente a esto, los expertos siguen insistiendo en la persistencia de debilidades estructurales como la «calidad de la enseñanza» y la baja carga horaria (Palacios 2011).

Un objetivo educativo que el gobierno paraguayo ha definido como estratégico es la «reducción del analfabetismo». Para ello, ha puesto en marcha un Plan de Alfabetización de jóvenes y adultos que el Gabinete Social está impulsando y que pretende reducir en más del 70% el analfabetismo en tres años. Según la Encuesta de Población de Hogares (EPH), para el año 2008 había 239.463 personas consideradas analfabetas, lo que supone el 5,9% del total de la población (Ministerio de Educación 2011). Los resultados hasta la fecha son modestos: 10.500 personas han participado hasta finales de 2010, lo que supone un 4,3% del total; las previsiones para fines de 2011 eran alfabetizar a

32. El mejoramiento de la infraestructura educativa se traduce en la construcción de 605 aulas y la reparación de 4.354 (Ministerio de Educación 2011).

30.000 más, lo que implicaría aumentar el porcentaje al 16,8% (Presidencia de la República 2011b: 33), todavía alejado de la meta fijada.

El área de Asistencia Social, dirigida a los sectores más desfavorecidos, ha sido una de las que más proyección política y mediática ha logrado desde que Lugo asumió el Poder Ejecutivo. Entre los distintos programas que coordina la Secretaría de Acción Social, el más importante está siendo el denominado «Tekoporá», un programa de lucha contra la pobreza que opera bajo la lógica de las «Transferencias monetarias condicionadas». Esto significa que las familias reciben una asignación mensual con la condición de que cumplan unas obligaciones de carácter educativo (asistencia escolar de los niños) y sanitario (vacunaciones y control prenatal). Para finales de 2011, los datos oficiales aseguran que se aumentó el número de familias beneficiarias de 14.000 en el año 2008 a más de 120.000 en el 2011, lo que supone un aumento exponencial de más del 800% y el 60% de cobertura respecto a la meta fijada (200.000 familias) (Presidencia de la República 2011a).

En este rubro, las debilidades principales se vislumbran en dos campos: por un lado, el programa «Tekoporá» y similares reproducen la lógica focalizadora y asistencialista propia de la política social de la década de 1980 y 1990 en el país y en gran parte de América Latina, que tuvo unos impactos muy limitados, como señalan los expertos (Vilas 1995; Sottoli 2000); por otro lado, los programas de transferencias monetarias han sido relacionados en algunos casos a prácticas de cooptación política por parte de partidos vinculados al Ejecutivo, como lo reconoce la propia Secretaría de Acción Social (2011) y lo denuncian algunos medios de comunicación (Última hora 2011).

En materia de vivienda y hábitat los avances han sido tímidos, si se atiende a los datos que proporciona la propia Secretaría Nacional de la Vivienda (SENAVITAT). El déficit habitacional en el país se calcula alrededor de 800.000 viviendas, y en los tres primeros años del gobierno de Lugo se han entregado alrededor de 7.679 soluciones habitacionales, lo que supone el 0,87% del total. Para el 2012, tras la declaración gubernamental de «emergencia habitacional» se proyecta la construcción de más de 12.000 viviendas (SENAVITAT 2011).

Para terminar con este apartado, se presentará la evolución de los datos de pobreza y de desigualdad, dos de los indicadores tradicionales para evaluar los avances en términos de «democratización social». Respecto a los datos de «pobreza total», según información proporcionada por la Dirección General de Estadísticas del Gobierno Nacional, se ha producido un descenso de casi tres puntos entre el año 2008 y el 2010, pasando del 37,9% al 35,1%. En lo que respecta a la «pobreza extrema», prácticamente se mantiene estacionaria, con un leve aumento en el mismo período del 19% al 19,4%, fundamentalmente por el aumento de un punto y medio en el área rural (del 30,9% al 32,4%), mientras en el área urbana se redujo unas décimas (de 10,6% a 10,3%). En cuanto a los datos referentes a la evolución de la desigualdad, el Índice de Gini ha observado una ligera reducción de la desigualdad los dos primeros años de gobierno de Lugo (0,50 en el 2008 y 0,48 en el 2009) respecto a los datos de 2007 (0,52), pero sin embargo se produce un aumento en el 2010 (0,51), aunque sin llegar a la tasa de 2007 (Dirección General de Estadísticas 2011).

## IV.2.3. Democracia y participación ciudadana

La participación ciudadana es otra de las dimensiones que integra la nueva perspectiva democrática que se ha presentado al inicio de este trabajo, así que se realizará una evaluación general de algunas de sus manifestaciones en el proceso de cambio político paraguayo. El ámbito discursivo y programático, las iniciativas impulsadas desde el Poder Ejecutivo y las relaciones de éste con diferentes movimientos organizados de la sociedad civil serán los ejes principales de análisis.

Uno de los ámbitos donde con mayor expresividad se han manifestado el presidente Lugo y algunos de sus ministros más cercanos<sup>33</sup> ha sido el de la defensa de un modelo de democracia más participativo, es decir, que promueva nuevos espacios de diálogo, interacción y trabajo conjunto con la ciudadanía y con las diferentes organizaciones sociales y económicas. En consecuencia, el discurso oficial ha reivindicado en diversas ocasiones el concepto de «democracia participativa», pero no como una propuesta antagónica o en contraposición al concepto de «democracia representativa», sino más bien como una apuesta por integrarlas dentro del proceso de profundización democrática que se pretende impulsar en el país.

La reivindicación de la democracia participativa ha sido recurrente en los discursos de Lugo desde que asumió su cargo hasta la actualidad, destacando los realizados en sus encuentros con los otros Poderes del Estado (Legislativo y Judicial): «La pregunta que tenemos que hacernos es qué clase de democracia queremos para el futuro de nuestro país: la democracia basada en el principio de representación política o una democracia que combine la representación con la participación ciudadana». El presidente vincula calidad de la democracia y participación ciudadana: «La calidad de la democracia no se tiene que medir exclusivamente por la convocatoria de elecciones periódicas y con candidaturas partidarias, sino con un sistema de participación amplia y asidua, más allá de la elección de un presidente y de un Congreso» [...] «si estas condiciones se dan, la democracia paraguaya gozará de una salud de hierro» (Lugo 2011).

Frente a este discurso gubernamental que reivindica la participación de la ciudadanía, las principales resistencias se han situado en dos instituciones con gran poder en el país: por una parte, en el Congreso (controlado por las fuerzas opositoras) y, por otra, en algunos medios de comunicación de tendencia marcadamente conservadora. Las amenazas desde el Poder Legislativo con activar el juicio político que posibilitaría la destitución del presidente han sido uno de los «indicadores más evidentes» de la confrontación entre estas dos visiones sobre la democracia. Paralelamente, la «campana de desprestigio» contra el líder del Ejecutivo por parte de la prensa hegemónica, ubicándolo en el bloque de los presidentes «más radicales» de la región, es otro ejemplo relevante de las resistencias contra las propuestas de participación social (Morínigo 2009b).

33. El ministro de Presidencia, Miguel Ángel López Perito; el ministro de Comunicación, Augusto Dos Santos, y el exministro de Emergencia Nacional Camilo Soares son algunos de los altos miembros del Ejecutivo que con mayor firmeza han defendido la necesidad de la «democracia participativa» como herramienta para la profundización democrática.

El discurso favorable a la participación se combina con una plasmación más concreta en algunos de los planes y programas de gobierno más emblemáticos. El Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 convierte a la participación en uno de sus seis objetivos estratégicos: «Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva» (Ministerio de Hacienda 2009). El Plan de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 concibe a la participación ciudadana como uno de los «principios que rigen la política social del país»: «La participación social busca garantizar que la oferta pública esté basada en las necesidades reales y prioridades establecidas por la población, definidas participativamente y contempladas en los planes de desarrollo. La participación se materializa en todo el proceso de gestión de las Políticas Públicas: orientaciones, definición de prioridades, ejecución, monitoreo y evaluación» (Gabinete Social 2010).

Pasando a las iniciativas impulsadas desde el Ejecutivo, destacan algunos de los programas sociales más emblemáticos (Unidades de Salud de la Familia, Programa de Alfabetización), el trabajo realizado por el Viceministerio de la Juventud y los «Días de Gobierno»<sup>34</sup> con la sociedad civil (Codas 2009b). En el marco de los cambios realizados en el área de atención primaria de salud, antes señalados, destaca la iniciativa gubernamental de impulsar la participación comunitaria alrededor de las Unidades de Salud de la Familia, con la conformación de los «Consejos Locales de Salud», estructura donde el vecindario se involucra directamente en la gestión, el seguimiento y la evaluación. En tres años, de mediados de 2008 a mitad de 2011, el Ejecutivo asegura que se han habilitado 194 Consejos de Salud en las diferentes regiones sanitarias existentes, lo que supone una cobertura del 77% sobre el total de municipios del país (Presidencia de la República 2011b: 26).

El otro programa social con una fuerte dinámica participativa es el Plan de Alfabetización «Paraguay Lee y Escribe», coordinado por el Gabinete Social. En este programa, la participación de voluntarios es fundamental, ya sea en su papel de profesores-facilitadores o en su rol de enlace con la comunidad<sup>35</sup> (Gabinete Social 2010). El principal riesgo que algunos expertos detectan en estas dinámicas participativas son las «prácticas de clientelismo político» que todavía siguen teniendo un peso sustancial en las relaciones gobierno-ciudadanía (Lachi 2009c).

La labor del Viceministerio de Juventud ha sido una de las más destacadas en materia de participación y reactivación social, «teniendo en cuenta que era un ente que estuvo a punto de suprimirse» en la anterior administración. El proyecto «Construyendo políticas públicas: tejiendo redes desde la juventud» cuyo objetivo es elaborar agendas

34. Los «Días de Gobierno» son una iniciativa del gobierno de Lugo que tiene como objetivo fundamental acercarse a la ciudadanía de los diferentes departamentos del país. Para ello, el presidente y varios de sus ministros se trasladan a una localidad y durante un día debaten con la comunidad la problemática local, reciben sus demandas y se comprometen a elaborar un plan de soluciones.

35. Para el año 2011 se habían inscrito 15.961 participantes (superando la previsión inicial de 15.000), 1.165 facilitadores (profesores) y 177 personas que realizarán labores de enlace y seguimiento con la comunidad (Presidencia de la República 2011).

juveniles de inclusión socioeconómica con jóvenes de organizaciones campesinas, es uno de los más relevantes, en un «contexto marcadamente rural como el paraguayo» (Morínigo 2009b).

Los denominados «Días de Gobierno con la Gente» es otra de las iniciativas gubernamentales sustentadas en la filosofía participativa, ya que el presidente y gran parte de su equipo ministerial se trasladan a diferentes localidades del país para recoger directamente los diagnósticos, reclamos y demandas de la ciudadanía. Desde el inicio de su mandato en agosto de 2008 hasta el momento se han desarrollado «Días de Gobierno» con una periodicidad quincenal o mensual, en todos los departamentos de Paraguay (Presidencia de la República 2011a). La debilidad más detectada en el desarrollo de esta iniciativa es la exclusión, en algunos casos, de sectores sociales «especialmente críticos» con la labor gubernamental, que ven dificultada su participación en estos eventos (Palau 2009c).

Para finalizar este apartado, cabe referirse a las relaciones del Ejecutivo con diferentes organizaciones de la sociedad civil, que reclaman la existencia de espacios de encuentros comunes con el gobierno. La relación con los movimientos sociales progresistas se ha articulado en la mayoría de los casos a través del «Frente Social y Popular», espacio de encuentro de gran parte de las organizaciones campesinas y de otras urbanas. Mientras al inicio se produjo un apoyo más o menos crítico (2008-2009), conforme avanzaba el período de gobierno se ha erosionado la relación, «fundamentalmente por los tímidos avances en el capítulo de reforma agraria»<sup>36</sup>. A esto hay que añadir las denuncias de movimientos agrarios contra los «abusos cometidos por los agentes de la autoridad» contra sus miembros en el marco de los Estados de Excepción decretados por el gobierno<sup>37</sup> (Decidamos 2010). Pese a todo, el gobierno sigue teniendo un grado de apoyo importante por parte de algunas organizaciones sociales afines al Frente Guasú.

La relación con las organizaciones empresariales ha sido en algunos momentos conflictiva, ya que éstas no han considerado al gobierno actual como «representante directo de sus intereses». De hecho, la presión de la patronal agraria ha sido intensa «para evitar avances en términos de reforma agraria» (Palau, 2009c) y para bloquear cualquier tipo de subida de impuestos al capital, como lo señalan diversos autores (Morínigo 2009b; Lachi 2009c).

36. No se dispone de datos relativos al avance de entrega de tierras a campesinos y la recuperación de tierras del Estado. De cualquier manera, la presión de los empresarios del campo (sojeros, ganaderos) y el bloqueo por parte del Congreso han frenado sustancialmente las iniciativas del Ejecutivo (T. PALAU 2009c).

37. Tanto en el año 2010 como en el 2011, el gobierno de Lugo decretó el Estado de Excepción, en gran medida por la presión del Congreso, la patronal agraria y algunos medios, para desarrollar operativos con el fin de desarticular el grupo armado denominado «Ejército del Pueblo Paraguayo» (EPP).



## V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En estos primeros años del nuevo siglo, los debates académicos y reflexiones teóricas en torno a la democracia en América Latina están mostrando una realidad más plural, en términos conceptuales, que la que tuvo lugar en las décadas de 1980 y principios de 1990. La convivencia, el diálogo y las discusiones de distintas corrientes de pensamiento con miradas diversas es quizás la prueba más palpable. La existencia de un mapa político latinoamericano más complejo, donde gobiernos de distinta orientación están impulsando propuestas democráticas de distinto signo, es otro elemento de indudable importancia (Uharte 2009). En el caso paraguayo, a pesar de ser uno de los países que históricamente ha estado más aislado de la dinámica regional, en los últimos años se ha producido una apertura que ha permitido la entrada de nuevas teorizaciones en torno a la construcción de la democracia, tanto en su dimensión social cuanto en la participativa (Lachi 2009c; Codas 2009).

Las nuevas propuestas democráticas ejercieron una influencia destacable en la configuración de la Alianza Patriótica para el Cambio en Paraguay. La coalición de fuerzas liderada por Fernando Lugo que se presentó a las elecciones de abril de 2008, lo hizo con una propuesta de profundización democrática que aludió a aspectos centrales como «democratización política», «democratización social» y «participación ciudadana». El programa político de la Alianza Patriótica para el Cambio, que luego el gobierno hizo suyo, es el indicador más relevante (Alianza Patriótica para el Cambio 2008; Presidencia de la República 2011a). A su vez, los mensajes electorales que posteriormente se convirtieron en señas de identidad gubernamentales («el gobierno del cambio», «el cambio no se detiene»), además de su carácter de «marketing comunicacional» han sido claves para generar «un simbolismo y un relato» que identifica al actual Ejecutivo y a su presidente como agentes activos de un proceso de profundización democrática. Una democratización que tiene como objetivos estratégicos «la reducción de las desigualdades y la ampliación del protagonismo ciudadano» (Lachi, 2009c).

El ámbito de los discursos gubernamentales es otro terreno central a la hora de evaluar la mayor o menor identificación con las nuevas narrativas democráticas, que apelan con más énfasis a variables sociales y participativas. Los discursos presidenciales fundamentalmente y los del grupo de ministros identificados con el Frente Guasú se ajustan a esta nueva narrativa (Presidencia de la República 2011a), pero es importante resaltar que algunos de los ministros provenientes del liberalismo, y sobre todo el vicepresidente Federico Franco, se han distanciado de este discurso, dejando patente su apuesta por un «proyecto más funcional al de la elites económicas»<sup>38</sup>. Los «conflictos dialécticos recurrentes» entre el presidente Lugo y su vicepresidente Franco son un «ejemplo paradigmático de esta disparidad de enfoques democráticos» (Morínigo 2009b).

38. Los altos cargos públicos liberales que se han esforzado constantemente por diferenciarse de los discursos favorables a la democratización social y la democracia participativa serían principalmente Efraim Alegre (exministro de Obras Públicas) y Federico Franco (vicepresidente de la República).



En el plano de la «democratización política», lo más destacado ha sido la materialización de la «pluralidad de proyectos» en el nivel de gobierno central, quedando todavía como reto importante su extensión al resto de instituciones públicas, desde el Legislativo nacional (Cámara de Diputados y Senado) hasta las administraciones departamentales (gubernaciones y consejos departamentales) y municipales (intendentes y consejos municipales). Otra variable de gran trascendencia de cara al futuro es avanzar en términos de «equidad de recursos económicos» entre las diversas fuerzas políticas que compiten en la arena electoral, por lo que la labor de fiscalización del uso de recursos del Estado será clave. La «reforma de la Justicia Electoral» se percibe como una de las premisas fundamentales para fortalecer la confianza en los procesos electorales y para avanzar en materia de fiscalización (Rivarola 2009; Lachi 2009c).

En lo que respecta a la dimensión «democratización social», en función de los datos anteriormente aportados, el balance es positivo, teniendo en cuenta la mejora en variables estratégicas como el rescate de la lógica pública y de la centralidad del Estado, la relevancia atribuida a la política social en la agenda gubernamental y al aumento de la inversión en el área. Si el crecimiento de gasto social desde el primer año de mandato hasta el 2011 fue de casi el 100%, pasando de 5 billones y medio de guaraníes a más de 10 billones, lo presupuestado en el 2012 supone un aumento del 50% respecto al último ejercicio, lo que supone una inversión de 15,6 billones (3.483 millones de dólares) (datos del Ministerio de Hacienda, citados en UPI).

El área social más destacada es la de salud pública, fundamentalmente por el aumento del presupuesto, la instauración de la gratuidad y por el impulso específico que se está realizando en atención primaria de salud, en coherencia con las recomendaciones históricas de la Organización Mundial de la Salud. En el terreno de la educación pública, los avances son más modestos, quedando como retos importantes la formación docente y la inversión en infraestructura en el ámbito rural. La asistencia social es junto con la salud el área con mayores logros, fundamentalmente por el aumento exponencial de los beneficiarios del programa «Tekoporá». Uno de los principales riesgos en el marco de algunos programas sociales serán las lógicas de clientelismo político.

La dimensión que alude a la «participación ciudadana» como eje de la profundización democrática ha experimentado cambios sustanciales en el plano discursivo y programático del Ejecutivo. Sin embargo, no ha tenido el mismo recorrido ni profundidad en todas las áreas, ya que está teniendo «mucho más presencia en las áreas sociales que en las estrictamente económicas». De hecho, programas sociales como el de Unidades de Salud de la Familia (USF) y el programa de Alfabetización «Paraguay Lee y Escribe» son paradigmáticos en este sentido, frente a la «poca presencia de dinámicas participativas en el ámbito productivo» (Palau 2009c). Por otro lado, las prácticas de cooptación política persisten y siguen siendo una «limitación para la implantación de un modelo de participación más autónomo» (Rivarola 2009).

Uno de los puntos de mayor bloqueo en las dinámicas de participación conjunta con las organizaciones de la sociedad civil se está dando en el sector agrario, fundamentalmente con la patronal agraria. La capacidad de presión que poseen estos grupos organizados es notable y la amenaza de paros empresariales es uno de los más significativos.

La negativa en muchos casos a reunirse no solo con los movimientos campesinos, sino con el propio gobierno, bloquea las posibilidades de instalar espacios de participación plural (Morínigo 2009b).

El área económica es un plano que no se ha evaluado en esta investigación de manera expresa, pero es un elemento que «incide de manera directa» en el proceso de democratización que está viviendo el país (Lachi 2009c). Uno de los objetivos estratégicos de la APC y del gobierno paraguayo es la reforma agraria, sin embargo, hasta el momento los avances han sido muy tímidos, ya que el principal problema –la concentración de la tierra– no se está revirtiendo. Los datos del último Informe Presidencial así lo atestiguan, ya que el gobierno se ha centrado en dar apoyo técnico a los asentamientos existentes (50% hasta el 2011) (Presidencia de la República 2011b), más que a recuperar tierra.

Los pocos intentos que se han realizado para rescatar tierra ilegalmente adquirida, «gran parte de ella en la frontera con Brasil, propiedad de facto de colonos brasileños, y de grandes empresarios del negocio sojero», han sido «repelidos con violencia» por parte de estos sectores. Se produce por tanto resistencia de una minoría privilegiada frente a uno de los retos fundamentales del país: la redistribución de tierras y la consiguiente reducción de la desigualdad (Palau 2009c).

En cuanto a las perspectivas a corto plazo en el país, las elecciones de abril de 2013 se han convertido en el principal horizonte de todos los agentes políticos, ya que está en juego la continuidad del proyecto que actualmente lidera Lugo o el regreso del Partido Colorado. El actual proceso de democratización depende en gran medida de los resultados de esta contienda. El escenario preelectoral está caracterizado por la incertidumbre, debido a que ninguno de los bloques políticos tiene asegurada la victoria. La importancia en la cultura política paraguaya de la presencia de un líder carismático juega en este momento en contra de la actual coalición de gobierno, ya que el presidente Lugo no se puede volver a presentar a la reelección porque la Constitución lo prohíbe. Por tanto, en un contexto en el que no se dispone de una figura de sustitución, las posibilidades de reeditar un triunfo electoral se reducen indudablemente.

Por otro lado, la situación en el Partido Colorado es notablemente mejor que la que tenía antes de las elecciones de 2008, cuando sufrió una fuerte crisis interna y de liderazgo. Actualmente, el partido ha recobrado la confianza tras los buenos resultados en las municipales de noviembre de 2010, que sirvieron como termómetro para medir las fuerzas de cada bloque. La victoria en la municipalidad de Asunción, frente al resto de grupos políticos unidos, tuvo una carga muy simbólica. Además, ya tienen un precandidato, un *outsider*, que en este caso proviene del mundo empresarial: Horacio Cartes.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE, Diego. Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 1996, año 27 (96): 179-197.
- ABENTE, Diego. Paraguay: The unraveling of One-Party Rule. *Journal of Democracy*, 2008, vol. 20, n.º 1: 143-156.

- ACOSTA, Alberto. El Estado Plurinacional, puerta para una sociedad democrática. En ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza. *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala, 2009 (3-16).
- ALIANZA PATRIÓTICA PARA EL CAMBIO. *Programa de Gobierno*. Asunción: APC, 2008.
- BERICAT, Eduardo. *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona: Ariel, 1998.
- BORDA, Dionisio y GONZÁLEZ, Cynthia. *La emigración internacional de paraguayos y sus efectos actuales en el origen*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- BORÓN, Atilio. La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas. En AA. VV. *Modernización económica, democracia política y democracia social*. México: El Colegio de México, 1993 (115-135).
- BORÓN, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- CABALLERO, Guillermo. El empresariado nacional ante el proyecto democrático en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45 (132-133): 155-178.
- CARDOZO, Efraim. *Breve historia del Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2007.
- CAVAROZZI, Marcelo. Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista Paraguaya de Sociología*, 1991 (80): 83-101.
- CÉSPEDES, Roberto. Coyuntura social y política en el post-stronismo: 17 tesis. *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45 (131): 133-154.
- CODAS, Gustavo. *Entrevista personal*. 19-10-09. 2009.
- CREYDT, Óscar. *Formación histórica de la nación paraguaya*. Asunción: Servilibro, 2007.
- DÁVALOS, Pablo. Movimientos indígenas en América Latina: el derecho a la palabra. En DÁVALOS, Pablo (comp.). *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2005 (17-36).
- DECIDAMOS. *Elecciones generales de 2003: avances y retrocesos de la participación ciudadana*. Asunción: Decidamos, 2003.
- DECIDAMOS. *Evitar la violencia contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas*. Asunción: Decidamos, 2010.
- DE SOUSA, Boaventura. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- DÍAZ POLANCO, Héctor. Los dilemas del pluralismo. En DÁVALOS, Pablo (comp.). *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2005 (43-66).
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA. *Principales indicadores de pobreza y distribución de ingresos*. Asunción: DGEEC, 2011.
- GABINETE SOCIAL. *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social. 2010-2020. Paraguay para Todos y Todas*. Asunción: Presidencia de la República, 2010.
- GALEANO, Luis. ¿De la apertura otorgada a la transición pactada? *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45 (131): 111-132.
- GARCÍA LINERA, Álvaro. Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. En GARCÍA LINERA, Álvaro. *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO, 2008 (347-420).
- GARRETÓN, Manuel Antonio. La democracia entre dos épocas. América Latina 1990. *Revista Paraguaya de Sociología*, 1991 (80): 13-21.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. Comentarios a la transición paraguaya. GTPP-CLACSO (7 y 8 de agosto de 1989). *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45 (132-133): 101-110.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina. En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN, Marcos. *La democracia en América Latina: Actualidades y perspectivas*. Madrid: Editorial Complutense, 1992 (185-210).

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. La explotación global. En MONEREO, Manuel y CHAVES, Pedro (coords.). *Diversidad y desigualdad: las razones del socialismo*. Madrid: El Viejo Topo, 2000, 157-181.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Globalidad, neoliberalismo y democracia. En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y SAXE-FERNÁNDEZ, John (coords.). *El mundo actual: situación y alternativas*. México: Siglo XXI, 2002 (18-42).
- HARNECKER, Marta y FUENTES, Federico. *Conociendo al P-MAS*. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2008.
- HERKEN, Pablo. Situación de la economía paraguaya. *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45 (131): 85-100.
- JUSTICIA ELECTORAL. *Portal oficial Asunción*. Tribunal Superior de Justicia Electoral, 2011.
- KARL, Terry Lynn y SCHMITTER, Philippe. Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 1991 (128): 283-300.
- LACHI, Marcello. El debate ideológico en la era de Lugo. En RIVAROLA, Milda. *Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción: Decidamos, 2009a (13-32).
- LACHI, Marcello. *La construcción de la gobernabilidad en Paraguay*. Asunción: manuscrito facilitado por el autor, 2009b.
- LACHI, Marcello. *Entrevista personal*. 21-10-09. 2009c.
- LECHNER, Norbert. De la revolución a la democracia. En LECHNER, Norbert. *Los patios interiores de la democracia*. México, D.F.: FCE, 1990 (24-39).
- LUGO, Fernando. *Discurso del Presidente durante la Cumbre Política para la Construcción de Ciudadanía*. Presidencia de la República, 2011.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Memoria 2011*. Asunción: Ministerio de Educación, 2011.
- MINISTERIO DE HACIENDA. *Plan Estratégico Económico y Social 2008/2013*. Asunción: Ministerio de Hacienda, 2009.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Presidentes del Paraguay a través de la Historia*. Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.
- MINISTERIO DE SALUD. *Indicadores básicos de salud 2011*. Asunción: Ministerio de Salud Pública, 2011.
- MORÍNIGO, José Nicolás. *Auge de la producción rural y crisis campesina*. Asunción: Fondec, 2009a.
- MORÍNIGO, José Nicolás. *Entrevista personal*. 20-10-09. 2009b.
- OBSERVATORIO PARAGUAYO DE SALUD. *Página principal*. Asunción: OPRS, 2011.
- OEA. *Informe de Observación Electoral en Paraguay. Elecciones Vicepresidenciales 13 agosto de 2000*. Asunción: Organización de Estados Americanos, 2000.
- OEA. *Informe de Observación Electoral en Paraguay. Elecciones Presidenciales 20 abril de 2008*. Asunción: Organización de Estados Americanos, 2008.
- PALACIOS, Marisol. *La educación en Paraguay*. Asunción: ABC, 13-02-2011.
- PALAU, Tomás. Las buenas intenciones no bastan. *Novápolis*, 2007 (2): 87-106.
- PALAU, Tomás. Transición a la democracia y hegemonía militar en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45, n.º 132-133: 183-205.
- PALAU, Tomás. Una rápida mirada a la gestión del gobierno en sus primeros meses. *Revista Acción*, 2009a, n.º 3: 7-14.
- PALAU, Tomás. Un primer año con poco para recordar. *Revista Acción*, 2009b, n.º 2: 3-8.
- PALAU, Tomás. *Entrevista personal*. 20-10-09. 2009c.
- PARAGUAY.COM. Lugo pide más intervención popular en los asuntos políticos. *Paraguay.com*. Asunción, 19-09-2011.
- PNUD. *La pobreza en Paraguay*. Asunción: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Portal oficial*. Asunción, 2011a. [www.presidencia.gov.py].
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Tercer informe presidencial a la nación*. Presidencia de la República, 2011b.
- RIQUELME, Marcial. Desde el stronismo hacia la transición: el papel del actor militar. *Revista Paraguaya de Sociología*, 2008, año 45 (132-133): 205-223.
- RIVAROLA, Milda. *Entrevista personal*. 20-10-09. 2009.
- ROITMAN, Marcos. Teoría y práctica de la democracia en América Latina. En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN, Marcos. *La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas*. Madrid: Editorial Complutense, 1992 (211-241).
- ROITMAN, Marcos. *Las razones de la democracia en América Latina*. Madrid: Sequitur, 2005.
- SABINO, Carlos. *El proceso de investigación*. Caracas: Panapo, 2002.
- SAKA. *Elecciones generales 2008*. Asunción: Decidamos, 2008.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1976.
- SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL. *Dirección de Comunicación*. Asunción: Secretaría de Acción Social, 2011.
- SENAVITAT. *Déficit habitacional en el Paraguay*. Asunción: Secretaría Nacional de Vivienda, 2011.
- SOTTOLI, Susana. La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 2000, año LXII (4): 3-22.
- SOTTOLI, Susana. La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población. Nueva Época*, 2002, año 8 (34): 43-63.
- UHARTE, Luis Miguel. La fertilidad teórica del debate democrático en América Latina. *Revista de Historia Actual Online*, 2009 (20): 167-185.
- ÚLTIMA HORA. Congreso da G. 55.000 millones más a Tekopora. Asunción: *Última Hora*. 01-12-2011.
- UPI. Presupuesto para inversión social en Paraguay crece 50. Asunción: *Upi.com*. 08-02-2012.
- VIAL, Alejandro. Paraguay, una lucha por construir política. En RIVAROLA, Milda (coord.). *Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción: Decidamos, 2009 (14-38).
- VILAS, Carlos. Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado. En VILAS, Carlos (coord.). *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995 (73-105).