

# Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo

Junior Ivan Bourscheid  
*Universidade Federal de Santa Maria (Brasil)*

Rodrigo Stumpf González  
*Universidade Federal de Rio Grande do Sul (Brasil)*

## CÓMO CITAR:

Bourscheid, Junior Ivan y Rodrigo Stumpf González. 2019. "Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo". *Colombia Internacional* (98): 31-65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>

RECIBIDO: 15 de agosto de 2017

ACEPTADO: 17 de diciembre de 2017

MODIFICADO: 1 de marzo de 2018

<https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>

**RESUMEN:** **Objetivo/contexto:** El trabajo realiza un estudio de caso de la democratización paraguaya y debate las hipótesis de una transición incompleta y de una democracia estable de baja calidad. Se presenta y analiza la transición desde 1989, a partir de los principales modelos analíticos del proceso, con el desarrollo de la estructura institucional, el comportamiento de los principales actores políticos del proceso y el comportamiento ciudadano. **Metodología:** El estudio de caso hace una periodización de la transición paraguaya, listando los principales eventos y actores centrales. Para examinar la capacidad institucional fueron utilizados los datos aportados por el IDD-Lat entre 2002 y 2016, mientras que el comportamiento ciudadano fue analizado a partir de los datos del Latinobarómetro entre 1995 y 2016. **Conclusiones:** Se observa que la baja capacidad institucional, junto con el comportamiento ciudadano negativo hacia el régimen, mantienen una situación relativamente estable de cultura política autoritaria e instituciones débiles que se puede caracterizar como democrática, pero con baja calidad y sin perspectiva de cambio. **Originalidad:** Los estudios sobre la democracia paraguaya comúnmente analizan el desarrollo de la estructura institucional, la capacidad institucional o el comportamiento ciudadano. La propuesta de este estudio es precisamente considerar la unión de las perspectivas a partir de la propuesta analítica de la precarización institucional, junto con el intento de periodización de las etapas de la transición democrática paraguaya, relacionando las etapas con el proceso de precarización institucional.

**PALABRAS CLAVE:** transición; Paraguay; instituciones; comportamiento; precarización.

---

Este artículo hace parte del proyecto de investigación "Calidad de la Democracia en perspectiva comparada entre América del Sur y Sur de Europa" y cuenta con apoyo del CNPQ – Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil.

## Democratic Transition and Precarization in Paraguay: The Effects of Low Institutional Quality and of Negative Political Behavior

**ABSTRACT: Objective/context:** The work presents a case study of the democratization in Paraguay and debates the hypotheses of an incomplete transition and a stable low-quality democracy. It presents and analyses the transition since 1989, based on the first analytical models of the process, with the development of the institutional structure, the behavior of the main political actors of the process, and citizen behavior. **Methodology:** The case study undertakes a periodization of the transition in Paraguay, listing the main events and actors. Institutional capacity was examined using the data contributed by the IDD-Lat from 2002 to 2016, whereas citizen behavior was analyzed based on Latin American data from between 1995 and 2016. **Conclusions:** the low institutional quality and negative citizen behavior towards the regime appear to maintain a relatively stable situation of authoritarian political culture and weak institutions that can be characterized as democratic, but one of low quality that lacks any perspective for change. **Originality:** Studies on democracy in Paraguay, commonly analyze the development of the institutional structure, institutional capacity or citizen behavior. The proposal of this study is to consider a joining of the perspectives based on the analytical proposals for institutional precarization, together with an attempt at the periodization of the stages of the democratic transition in Paraguay, relating the phases with the process of institutional precarization.

**KEYWORDS:** Transition; Paraguay; institutions; behavior; precarization.

## Transição e precarização democrática paraguaia: os efeitos da baixa qualidade institucional e do comportamento político negativo

**RESUMO: Objetivo/contexto:** O trabalho realiza um estudo de caso da democratização paraguaia e debate as hipóteses de uma transição incompleta e de uma democracia estável de baixa qualidade. A transição desde 1989 é apresentada e analisada a partir dos principais modelos analíticos do processo com o desenvolvimento da estrutura institucional, do comportamento dos principais atores políticos do processo e do comportamento cidadão. **Metodologia:** O estudo de caso faz uma periodização da transição paraguaia e lista os principais eventos e atores centrais. Para examinar a capacidade institucional foram utilizados os dados oferecidos pelo IDD-Lat entre 2002 e 2016, enquanto o comportamento cidadão foi analisado a partir dos dados do *Latinobarómetro* entre 1995 e 2016. **Conclusões:** Observa-se que a baixa capacidade institucional, juntamente com o comportamento cidadão negativo a respeito do regime, mantém uma situação relativamente estável de cultura política autoritária e instituições frágeis que pode ser caracterizada como democrática, mas com baixa qualidade e sem perspectiva de mudança. **Originalidade:** Os estudos sobre a democracia paraguaia comumente analisam o desenvolvimento da estrutura institucional, a capacidade institucional ou o comportamento cidadão. A proposta deste estudo é considerar precisamente a união das perspectivas a partir da proposta

analítica da precarização institucional, juntamente com a tentativa de periodização das etapas da transição democrática paraguaia, relacionando as etapas com o processo de precarização institucional.

PALAVRAS-CHAVE: transição; Paraguai; instituições; comportamento; precarização.

## Introducción

El autoritarismo fue regla en los regímenes políticos latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX. Desde mediados de la década de 1960 se extendieron por casi toda la región sistemas autoritarios, en su mayoría regímenes militares. A mediados de la década de 1970, sólo en Costa Rica, Venezuela y Colombia existían democracias liberales (Flecha, Martini y Silvero Salgueiro 1998).

A partir de la experiencia de la transición española, iniciada con el fallecimiento del general Francisco Franco (1975), se ha desarrollado una vasta producción de literatura académica sobre los procesos de transición a la democracia (Dos Santos 1989; Huntington 1996; Linz 1979, 1982 y 1991; O'Donnell y Schmitter 1988; O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986). Este hecho se reforzó a medida que los países latinoamericanos, en especial los sudamericanos, también iniciaban caminos de apertura política.

En la década de 1980 se modificó sustancialmente el mapa político latinoamericano, lo que Huntington (1996) denominó la “tercera ola” de democratización, que inició en los países de la Europa Meridional y que en América Latina empezó en República Dominicana y Ecuador, en 1978. Un total de dieciséis países latinoamericanos se encontraban bajo regímenes autoritarios y transitaron hacia la democracia en ese período. Cuando la gran mayoría de los regímenes realizó la transición, el debate se centró en la consolidación del nuevo régimen (Linz 1991; O'Donnell 1998) y en la calidad de la democracia (Diamond y Morlino 2004).

La transición democrática paraguaya hace parte de dicho escenario, aunque de modo particular. En la segunda mitad de los años ochenta, mientras en los otros países de la región los regímenes autoritarios eran derrocados y la democracia se expandía, en Paraguay se mantenía el gobierno del general Alfredo Stroessner (1954-1989). La caída de Stroessner, el 3 de febrero de 1989, representó el final del régimen personalista más antiguo de la región.

La transición paraguaya tiene características propias, como el liderazgo de los militares y la permanencia del mismo partido en el poder postransición, junto con la limitada participación de la oposición (que se mantuvo fragmentada la mayor parte del período).

En las últimas décadas, el caso de Paraguay ha llamado poco la atención de sus vecinos. Los análisis sobre este país no se consideran dentro de los estudios comparados regionales, que suelen centrarse en la región andina, como los casos de Bolivia, Perú y Ecuador, o el Cono Sur, como Uruguay, Argentina y Chile. Los presidentes de este país generalmente han ocupado las páginas de la prensa internacional en momentos de crisis, como la caída de Fernando Lugo, hecho que difiere de figuras como Hugo Chávez, Evo Morales, Ignacio Lula da Silva y los esposos Kirchner (Munck 2003; Pietsch, Miller y Karp 2015).

Por eso, la importancia de debatir ese proceso, donde se construyen las instituciones que darán soporte a un régimen novedoso en la historia política nacional. ¿Cómo evaluar el caso de Paraguay? ¿Hasta qué punto fue una transición que se pueda clasificar en los modelos tradicionales de ruptura o transacción pactada (Vitullo 2007)? ¿Después de veintinueve años se puede hablar de transición incompleta o de una democracia consolidada pero estable en su baja calidad?

En el presente artículo se analiza el caso del régimen democrático paraguayo, desde las perspectivas de transición incompleta y de democracia de baja calidad, prestando especial atención al tipo de régimen que se instaló en Paraguay.

Analizamos el proceso de transición y construcción democrática en este país y la calidad del régimen existente, a la vez que observamos su desarrollo institucional, por una parte, y el comportamiento político de la población ante los resultados del régimen democrático al responder sus demandas, por otro lado. Analizamos también cuáles fueron los resultados generales de esas posturas —institucionales y de conducta— en la legitimidad y representatividad del régimen, que han sostenido a la joven democracia paraguaya.

Desde la perspectiva institucional se hace un recorrido histórico de la evolución institucional del régimen paraguayo, con sus avances y retrocesos. De igual forma, se usan los datos de las elecciones y la conformación de las bancas en las Cámaras de Senadores y Diputados entre 1989 y 2013 (TSJE 2013) para observar la conformación del Parlamento, con el fin de identificar cambios o constantes en la estructura institucional de la democracia paraguaya, y así comprender los efectos de la precarización institucional en la baja calidad del régimen. Para dimensionar la baja calidad institucional se utilizan los datos aportados por el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina entre 2002 y 2016.

En relación con la conducta política de los ciudadanos, se emplearon los datos del Latinobarómetro (2016) entre 1995 y 2016, junto con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (Konrad Adenauer y Polilat 2016, 188-194) entre 2002 y 2016. Esos datos son usados con el fin de identificar la evolución histórica del comportamiento de los paraguayos hacia el régimen democrático, para dar cuenta de cómo el establecimiento de una postura negativa afecta el proceso de

precarización democrática. También se señala el recorrido que han efectuado los principales actores de la democratización, como una forma de establecer los arreglos institucionales llevados a cabo para solucionar la distribución de poder entre los sectores de la élite política.

El texto se encuentra organizado de la siguiente forma: en la sección inicial presentamos el debate teórico-conceptual de las transiciones democráticas y sus principales características. En el segundo apartado se analiza el resultado de las transiciones democráticas, en términos de consolidación o calidad de la democracia. En la tercera sección realizamos la presentación y el análisis del caso paraguayo, para desarrollar en el siguiente apartado el análisis de la precarización democrática de este país. Por último, presentamos algunas consideraciones finales acerca de los fenómenos analizados.

## 1. El concepto y las características de las transiciones democráticas

Por transición, nos referimos al intervalo entre dos regímenes políticos distintos. En nuestro caso, la transición se delimita con el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario. Esa disolución puede generar tres resultados: el establecimiento de alguna forma de democracia, el regreso hacia algún régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria (O'Donnell y Schmitter 1988).

Lo característico de este proceso de transición es la indefinición en cuanto a las reglas del juego político; en palabras de O'Donnell y Schmitter, “no sólo se hallan en flujo permanente sino que [...] son objeto de una ardua contienda; los actores luchan por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, y también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores” (1988, 20).

Las reglas que están definiéndose en la transición serán las que permitirán precisar los recursos que legítimamente pueden aplicarse en el escenario político y cuáles actores podrán participar en el proceso (O'Donnell y Schmitter 1988). En la transición se construye la legitimidad del régimen y se fundan las bases institucionales para las relaciones entre los diferentes actores políticos.

De acuerdo con esa concepción, “en la transición se van estableciendo nuevas reglas de juego en forma sucesiva a través de la competencia entre los distintos actores que buscan sus espacios de poder, mantenerlos [los gobernantes] o ampliarlos [la oposición]” (Flecha, Martini y Silvero Salgueiro 1998, 533). No obstante, los cambios se dan básicamente en la esfera política y no en la social o económica. Además, las decisiones siguen en manos de los gobernantes, privilegiando así las agendas políticas.

Según Linz (1991), un régimen democrático consolidado es aquel donde ninguno de los actores políticos principales, partidos, grupos de intereses organizados, fuerzas e instituciones consideran que existe alguna alternativa distinta a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene el derecho de vetar la acción de los que gobiernan y fueron elegidos democráticamente.

O'Donnell (2011) divide las concepciones de la democracia en dos perspectivas teóricas principales: la del Estado, más procedimental e institucional, vinculada con las instituciones del régimen y los mecanismos de relación entre los grupos que buscan acceder a los puestos de gestión; y la de la agencia, relacionada con la representatividad y participación ciudadanas en los procedimientos democráticos. El autor presenta un modelo analítico del desarrollo democrático, que inicia con la construcción institucional y evoluciona para el tema de la representatividad y participación ciudadanas.

Para considerar la existencia de un régimen democrático tomamos en cuenta los mecanismos institucionales y la percepción y apropiación de las instituciones por parte de los principales grupos políticos. Estos factores son elementos suficientes para observar la transición del régimen autoritario a uno democrático. Sin embargo, no despreciamos el tema de la representación y la agencia, sino que, por el contrario, lo consideramos como parte del desarrollo del régimen.

Si tenemos en cuenta el caso paraguayo, podemos decir que la transición política se completa cuando: “1) Existe una posibilidad real de alternancia de los partidos políticos en el Gobierno; 2) Se pueden revertir políticas como consecuencia de dicha alternancia de partidos en el Gobierno; 3) Se ha establecido un efectivo control civil sobre las FF. AA.” (Riquelme 1991, 15).

Además, otros cambios son considerados como importantes en el caso paraguayo. Para Rodríguez (1993), la transformación democrática de las instituciones públicas es un punto esencial, especialmente la construcción de un verdadero sistema proporcional de representación. López (2012) también sostiene la importancia de los cambios institucionales; sin embargo, la autora cuestiona las instituciones creadas a partir de la transición, en especial aquellas surgidas de la Constitución de 1992, porque los actores políticos del proceso no cambiaron de forma sustancial. Para Arditi (1992), las elecciones municipales de 1990 y las campañas de educación cívica para fomentar el espíritu democrático y participativo en la ciudadanía fueron fundamentales en la transición y en los años posteriores a esta.

Dos Santos (1989) establece que la existencia de acuerdos entre las élites garantiza el cambio del régimen y la eficacia del nuevo. En una transición pueden presentarse acuerdos explícitos o implícitos, puesto que la existencia de los pactos formales no garantiza el éxito de la transición. Los sectores de oposición y gobierno pueden negociar los términos de apertura y liberalización, ajustando el proceso

para acomodar los diversos intereses, restableciendo gradualmente los pactos formales (Dos Santos 1989). Para que eso ocurra, es necesario que los distintos actores políticos puedan, de forma gradual, tener un mayor nivel de libertad para negociar.

Por otra parte, para Dahl (2005), un régimen democrático requiere que las élites en el poder se den cuenta de que el costo de la represión excede al costo de la tolerancia, del mismo modo que se debe considerar el costo de la precarización institucional, con la debilitación institucional para responder a demandas específicas de los principales grupos políticos. El límite de las élites para usar la precarización institucional es la permanencia de su legitimidad entre los grupos que disputan el poder (Camacho 2012; Pietsch, Miller y Karp 2015), pues deben seguir siendo vistas como legítimas para lograr responder a sus demandas, aunque momentáneamente debilitadas por la precarización. El costo de utilizar la precarización debe ser inferior al costo de las alternativas.

Entre tanto, O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) resaltan las coaliciones gobernantes y las tensiones entre “duros” y “blandos” del antiguo régimen como uno de los principales factores para su quiebra y para la transición. También podemos afirmar que para mantener el régimen posterior, en nuestro caso la democracia, es necesario que la coalición gobernante no se divida y siga considerando la democracia y la tolerancia como los modos menos costosos para administrar el poder.

Arditi (1992) afirma que en Paraguay también se formaron coaliciones gobernantes para gestionar la transición, pero con características propias. El partido oficialista abrió espacio para la democratización, pero con mecanismos que le permitieron mantenerse en el poder. Esto generó críticas y dudas en la oposición, hecho que ayudó a que se forjaran compromisos entre ambos grupos para así poder construir la democracia paraguaya. En este mismo sentido, Yore (2002) señala que las coaliciones fueron importantes en los años noventa para construir la gobernabilidad de la democracia paraguaya, siendo una constante preocupación de las élites parlamentarias.

Si se consideran las características principales del cambio de régimen político que determina la transición, se observa cómo el tema institucional es central para iniciar la discusión acerca del nuevo régimen que está construyéndose. Pero el debate no queda limitado por los temas institucionales, y se abre espacio para la discusión de los temas relacionados con la calidad de las instituciones democráticas en los regímenes de transición.

## **2. ¿Consolidación o calidad de la democracia?**

Para razonar que la transición ha concluido y comenzar a hablar de consolidación y calidad de la democracia es necesario apreciar el funcionamiento de las

instituciones democráticas, así como su legitimidad por parte de los distintos sectores políticos. El régimen democrático es considerado como el más favorable, o el menos costoso, para responder a las demandas de los más distintos grupos de la sociedad (Dahl 2005; O'Donnell 1998).

Cuando inició el proceso de transición democrática en América Latina había un temor sobre la posibilidad de retrocesos autoritarios, tanto por la historia de instituciones débiles como por las huellas dejadas por los regímenes autoritarios. Pero al contrario de lo que se temía, los retrocesos autoritarios no fueron la principal amenaza a las democracias latinoamericanas. Golpes de Estado liderados por fuerzas militares y enfrentamientos armados directos entre fuerzas políticas, aunque no dejaron de existir, son más escasos, y después del año 2000, más bien limitados a países de Asia y África. En América Latina solamente Colombia mantuvo un conflicto armado nacional que pueda clasificarse como una guerra civil.

Al mismo tiempo se constata que los países clasificados como democracias tienen instituciones muy distintas, y el grado en que cumplen los requisitos de los conceptos teóricos y operacionales de *democracia* tiene gran variación. Eso hizo que autores como Leonardo Morlino, Wolfgang Merkel, Philippe Schmitter y Larry Diamond prefieran hablar de calidad de la democracia, con una clasificación de los países en una escala continua, al contrario de las clasificaciones binarias autoritarismo-democracia (Morlino 2004 y 2009; Diamond y Morlino 2004; Schmitter 2004; Bühlmann, Merkel y Wessels 2008).

Las clasificaciones de regímenes políticos no son nuevas. La Freedom House realiza desde 1972 una clasificación anual basada en los niveles de respeto a los derechos civiles y políticos (Gastil 1990). En este índice se evalúan los procesos electorales, el pluralismo político y la participación, el funcionamiento del gobierno, la libertad de expresión y creencias, derechos de organización y asociación, el Estado de derecho, la autonomía personal y los derechos individuales. El Polity Dataset tiene distintas versiones de clasificación desde mediados de los años setenta (Marshall, Jagers y Gurr 2002). En la actualidad, la investigación analiza la coexistencia de las calidades democráticas y autocráticas de las instituciones gubernamentales, e identifica el nivel de democracia y autocracia existente. El modelo permite clasificar distintas formas de gobierno, como las autocracias plenamente institucionalizadas, los regímenes mixtos o incoherentes (las “anocracias”) y las democracias plenamente institucionalizadas.

Estas bases de datos más antiguas, donde hay una clasificación con pocos indicadores, se emplean como graduaciones de calidad de la democracia, pero dividen espacio con nuevos índices que tienen más variación de niveles, como el de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (The Economist Intelligence Unit



2013) y el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina de la Fundación Konrad Adenauer (Konrad Adenauer y Polilat 2016).

A partir de ahora se pasa a considerar el análisis de la estructura del régimen democrático con la clasificación de la calidad de sus instituciones, su capacidad de sostener la estabilidad del régimen, la capacidad que tales instituciones tienen para responder demandas y el comportamiento ciudadano con relación a los resultados del régimen.

El análisis del caso paraguayo puede beneficiarse de ese cambio de perspectiva del modelo binario —autoritarismo y democracia o democracia y no democracia— para analizar la calidad de la democracia. La clasificación binaria autoritario/democrático tiene un fuerte elemento normativo, que sitúa el lado autoritario como negativo. De esta forma, clasificar un país como autoritario o presentar como no consolidada la democracia sugiere también un juicio político condenatorio de la élite dirigente, posibilitando una condena internacional sobre el trabajo desempeñado por el gobierno.

A diferencia de la perspectiva binaria, la clasificación sobre calidad de la democracia está basada en múltiples indicadores con distintos niveles y posibilita reducir el juicio sobre el desempeño de los actores políticos, fundamentada en la disputa política, donde los grupos opositores pueden clasificar al gobierno como no democrático cuando se sienten perjudicados. La evaluación de calidad de la democracia hace necesario verificar cuáles son los factores que determinan una calificación y quiénes son responsables por eso.

Hay tres ideas fundamentales acerca de la transición paraguaya. Primero, los que afirman que la transición no ha concluido, como Morinigo (2002), cuando afirma que es una transición circular; es decir, cuando se piensa que la transición ha concluido ocurre alguna crisis que hace replantear el análisis y considerar que todavía no se construyó la democracia. En segundo lugar están quienes piensan que la transición fue superada pero la democracia no se ha consolidado, como se observa en el análisis de Yore (2002) acerca del proceso de transición entre 1989 y 1999. La autora afirma que el modelo de coaliciones gubernamentales en el que se basó la transición ingresó en una crisis en 1999 y representó un desafío para lograr consolidar una democracia estable.

La tercera perspectiva, sobre la calidad de la democracia, es la que este trabajo discute. Son varios los autores que trabajan con esa perspectiva, como Duarte (2013), quien afirma que el proceso de juicio político de Fernando Lugo trajo un desafío, por representar la primera alternancia y terminar antes de finalizar el mandato, y también es un retroceso para la calidad de la democracia paraguaya, pues el proceso generó precarización institucional y fomentó la percepción ciudadana de que la justicia paraguaya funciona, siempre y cuando sea de interés para los poderosos.

La misma autora considera que la democracia paraguaya fomenta avances superficiales, pero que persisten sus debilidades, como la incapacidad e ineficiencia institucionales, tanto para garantizar la estabilidad política como para responder a demandas de la población (Duarte 2015). Es una visión muy cercana a la de Barreda y Bou (2010), que consideran los avances de la democracia paraguaya en relación con el régimen autoritario, como las libertades civiles y políticas, pero manteniendo caminos tortuosos en su estructura socioeconómica, en las instituciones del régimen y en los partidos políticos. Otro autor que se inserta en la perspectiva de la calidad de la democracia es Abente (2012), quien también reflexiona sobre el papel de las instituciones del Estado para generar comportamientos favorables de la ciudadanía hacia el régimen. Este mismo autor analiza los caminos institucionales ineludibles para aumentar la calidad de la democracia paraguaya, como la eficiencia del régimen, así como la necesidad de la rendición de cuentas que posibilite el control social sobre las acciones gubernamentales (Abente 2011).

En síntesis, al considerar varias crisis políticas del caso paraguayo a partir de la transición, hechos como la suspensión de Paraguay como miembro de Mercosur (tras el juicio político del presidente Lugo en 2012) nos hacen regresar a la clasificación binaria. La suspensión fue justificada por la cláusula democrática, que permite la suspensión temporaria de los miembros cuando ocurre una interrupción de los procesos democráticos.

No obstante, puede concluirse que los cambios en el régimen desde el inicio de la transición no fueron tan radicales, permaneciendo algunos problemas históricos del régimen que no han cambiado de forma profunda desde la transición, como la debilidad institucional, la dificultad para responder a las demandas y el comportamiento ciudadano negativo ante el régimen. Es decir, se puede afirmar que el régimen no fue tan democrático durante el gobierno de Lugo ni tan autoritario después de su salida.

Con lo anterior, buscamos poner el fenómeno en perspectiva con otros momentos, como los procesos contra Lino Oviedo<sup>1</sup> y Raúl Cubas,<sup>2</sup> a finales de los años 1990, que no tuvieron la misma reacción de los países vecinos.

---

1 El general Lino Oviedo intentó un golpe de Estado en 1996, ingresando entonces en la política paraguaya. En 1997 Lino Oviedo disputa y gana las elecciones internas del Partido Colorado, pero la justicia sentenció el encarcelamiento de Oviedo por el intento de golpe de 1996. Por lo tanto, se impidió que el ganador de las elecciones internas del coloradismo participara en las elecciones presidenciales.

2 Después del asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, en marzo de 1999, el presidente Raúl Cubas y su aliado Lino Oviedo fueron acusados de ser los autores intelectuales del crimen. Con la presión popular, los diputados abren el proceso de juicio político, pero Cubas renunció antes de concluir el proceso.

### 3. La evolución del caso paraguayo

Para apreciar el caso del régimen democrático paraguayo, y considerando los principales modelos de transición, podríamos delimitar dos hipótesis principales. La primera es que la fragilidad democrática del régimen paraguayo es consecuencia de su modelo de transición. Esa perspectiva afirma que la transición paraguaya nunca ha finalizado, pues las recurrentes crisis institucionales muestran que la apuesta democrática todavía no se consolidó en el *modus operandi* de los actores políticos.

Entre los autores que defienden esa perspectiva están Morinigo (2002), Yore (2002) y Rodríguez (1993). Aunque con visiones específicas acerca del proceso, los tres autores están de acuerdo en que los pactos efectuados en el inicio de la transición van a convertirse en una herencia para la democracia paraguaya y en un desafío para construir una democracia real. Es interesante la concepción de Yore (2002) sobre la crisis de las coaliciones de gobierno, pues afirma que son creadas por las ambiciones de actores políticos que quieren un rol protagónico y se enfrentan a los grupos del gobierno que quieren permanecer con su poder. Como los pactos firmados son superficiales para permitir acciones discrecionales de los actores que luchan por el poder, eso conlleva una crisis de todo el aparato político-institucional construido a partir de 1989, construido de modo superficial para que los actores tengan mayor posibilidad de actuación.

Sin embargo, hay que considerar la transición como un proceso insertado en el histórico proceso de construcción social y política paraguaya, es decir, que la transición está influenciada por el desarrollo histórico paraguayo, por las experiencias previas y las circunstancias coyunturales. Reconocemos, entonces, la existencia de una pluralidad de experiencias político-institucionales que dependen de arreglos institucionales entre élites, y también de la participación ciudadana y de los organismos de la sociedad civil, elementos todos que presionan al régimen político por respuestas a sus demandas.

Observamos una segunda hipótesis para el caso paraguayo: los acuerdos entre gobierno y oposición generan una dinámica política de pactos superficiales, con la institucionalización de una democracia de baja calidad. Los principios democráticos son reconocidos y establecidos por los actores políticos, pero la aplicación de esos principios es precaria. Quizá la constitución de tal proceso sea por su modelo de transición, de cambios que no rompen la estructura político-económica sostenida por las élites nacionales, que llevó hacia una democracia de baja calidad.

Lo anterior amerita analizar el caso paraguayo para entender cómo se estableció el régimen político y cuál fue el contexto de la transición, con el fin de comprender por qué la democracia paraguaya fue construida del modo que se observa en la actualidad.

Esa perspectiva sobre el desarrollo del régimen democrático paraguayo a partir de la transición se inserta en un amplio debate de politólogos que estudian la calidad de la democracia paraguaya (Abente 2011 y 2012; Barreda y Bou 2010; Duarte 2013 y 2015). También son importantes los estudios que analizan la estructura interna de la institucionalidad democrática paraguaya (como en López 2010 y 2012), pues reconocen los avances en el caso paraguayo, especialmente después de la Constitución de 1992, la primera considerada democrática. Sin embargo, la perspectiva institucional analiza las debilidades y dificultades observadas para el desarrollo institucional y su permanencia estable. Además, otro debate muy importante se refiere a la gobernabilidad democrática, observando la capacidad para el régimen legitimarse, ya sea por su dinámica institucional o por su capacidad de generar un comportamiento positivo en la ciudadanía, aceptando las normas institucionales y utilizándolas para lograr sus intereses (Gómez 2004; Lachi 2004; Mendonça 2004).

Las principales motivaciones para el proceso de precarización institucional, que conlleva la precarización democrática, son problemas de institucionalidad política y de institucionalidad del Estado. Las primeras se refieren al hecho de que establecer instituciones administradoras de la pugna por el poder posibilita un margen para subvertirlas (manteniéndolas, pues son ellas las que legitiman la dominación política). Hay un proceso de manipulación de las instituciones para responder a demandas inmediatas de las élites políticas que no tienen respuestas institucionales del régimen.

Y las segundas motivaciones se refieren al hecho de que la institucionalidad política del régimen no conllevó más eficiencia estatal para generar políticas públicas de bienestar y eficiencia económica. Esos elementos fomentan un comportamiento político negativo de la población hacia el régimen y permiten subvertir las instituciones del régimen por parte de las élites.

Según O'Donnell (2011), un régimen democrático necesita que el ciudadano participe como un agente portador de derechos. El ciudadano debe participar en la estructura estatal, direccionando las políticas estatales para responder a las principales demandas ciudadanas, volviéndose así un elemento agente de la democratización. Si recordamos nuestras hipótesis, vemos que el régimen paraguayo falla por no incluir la población como ciudadanos agentes del proceso.

Consecuentemente, la transición paraguaya afectó a las élites dirigentes con los nuevos procesos político-institucionales para acceder y mantener el poder, pero no afectó del mismo modo a la población, que se quedó con el voto y la esperanza de cambio como sus únicos elementos institucionalizados por el régimen. Pero cuando ocurrió el cambio, con el gobierno Lugo entre 2008 y 2012, dicho cambio comenzó a afectar algunos intereses de las élites y fue suspendido por el proceso institucional del juicio político.

Duarte (2013) también afirma que el cambio fue más en el aspecto institucional, aunque la crisis de 2012 (que fue institucionalizada) representó un desafío para la calidad democrática, puesto que la forma del proceso manipuló las instituciones y fomentó críticas acerca de la eficacia y eficiencia de la justicia paraguaya. La preocupación de Duarte (2017) está en la representación del régimen democrático; Duarte demuestra que en Paraguay la representación es una debilidad del régimen democrático, pues en su desarrollo no hubo una preocupación fundamental en desplegar los instrumentos de representatividad.

El fin del régimen stronista se relaciona con la crisis dentro de la coalición de gobierno, que fue una crisis del bloque de poder (Gobierno-Partido Colorado-Fuerzas Armadas) (Abente 2010). El stronismo fue derrotado militarmente, con el ascenso de un nuevo grupo de militares que buscaban asumir el rol protagónico en la jerarquía castrense. Una de las características centrales del régimen stronista era la inmovilidad de la estructura castrense, lo que hacía que las lealtades fueran personales (la *sultanización* del régimen) (Rivarola, Cavarozzi y Garretón 1991). En este sentido, dos figuras centrales del proceso fueron el general Andrés Rodríguez y el entonces coronel Lino Oviedo, articuladores de la sublevación militar.

Había un problema central sobre la sucesión de Stroessner. Los stronistas (o militantes) querían mantener la misma estructura de poder, pero había que pensar en un sustituto para Stroessner, y eso generó las escisiones dentro del bloque de poder (Rivarola, Cavarozzi y Garretón 1991).

Tal escisión se extendió al sostén civil del régimen, el Partido Colorado, donde encontramos las divisiones entre los militantes (que buscaban mantener un “stronismo después de Stroessner”) y los tradicionalistas (que buscaban retomar el poder por la élite civil del partido) (Arditi 1992). En las elecciones internas partidarias de 1987, esa escisión quedó abierta al público, y esto derivó en la ruptura de la coalición de gobierno (Pangrazio 2008).

El proceso que siguió al golpe del 3 de febrero de 1989 confirmó las expectativas de que el período poststronista presentaría a los nuevos gobiernos serios problemas para reconstruir una coalición gobernante y alcanzar un nivel mínimo de hegemonía. Las dificultades para acumular el poder necesario a fin de estructurar un esquema de gobierno alternativo exigirían adoptar una solución de compromiso, donde deberían incluirse por lo menos algunos sectores liberalizantes. Sería con esa apertura dentro de la coalición gobernante que se desencadenaría un proceso de liberalización que posibilitaría una eventual democratización (Abente 2010, 17).

El general Andrés Rodríguez (1989-1993) asumió el poder y convocó elecciones para el primero de mayo, dos meses después del golpe de Estado. La

oposición aceptó participar en el proceso para poder acceder al pequeño espacio de actuación ofrecido por el oficialismo. El resultado de las elecciones muestra que el control del aparato gubernamental por los colorados fue un elemento esencial para su forma de gobierno, pues permitía la distribución de beneficios clientelistas, elemento que sería mantenido a lo largo de la democratización (Abente 2010).

López (2012) presenta dos problemas centrales que fomentaron las críticas sobre el proceso electoral de 1989: un problema temporal, por la cercanía de los plazos entre la convocatoria y las votaciones, “lo cual disminuía notoriamente el margen de acción de los partidos, que venían de años de exclusión de la escena política” (López 2012, 211); y un problema legal-normativo, pues las elecciones fueron realizadas con base en las leyes stronistas, “tanto la Constitución como la ley de partidos —que prohibía las coaliciones— y la electoral” (López 2012, 211).

La política paraguaya post-1989 está representada por las siguientes fuerzas políticas: los partidos tradicionales, la Asociación Nacional Republicana, el Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), con mayor relevancia de los colorados; y las terceras fuerzas momentáneas, el Partido Encuentro Nacional (PEN), Partido Patria Querida (PPQ), Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) y la izquierda paraguaya, con el Frente Guasu (FG) y Avanza País (AP).

La oposición estaba fragmentada y los actores que la componían estaban apartados por diferencias ideológicas y disputas internas. El stronismo fue eficiente en debilitar a la oposición y en hacer de esta una oposición tolerante (sumisa a la “democracia sin comunismo” de Stroessner) y una oposición perseguida (que fue enviada al exilio o perseguida internamente) (Gutiérrez 2014). Eso generó una desarticulación de la oposición, que no pudo ser protagónica en la transición, y que sólo pudo aprovechar los pocos espacios de participación que el oficialismo ofrecía (Arditi 1992). Rodríguez (1993) afirma que, si bien los cambios fueron más superficiales, es importante observar que fueron cambios que permitieron una mínima participación de la oposición después de un largo periodo de sumisión al poder autoritario.

El liberalismo se había escindido en varias facciones durante el stronismo (Partido Liberal; Partido Liberal Radical, PLRA), y llegó a la transición con el desafío de reconstruir el partido para participar en los espacios ofertados por el régimen. Domingo Laíno se convirtió en su principal líder partidario, pero su conducción personalista generó oposición de los otros grupos internos, que se reunieron junto con Miguel Abdón Saguier (Goiris 2000).

Las otras fuerzas políticas tuvieron el desafío de convertirse en actores relevantes con muy pocos recursos, pues el régimen stronista debilitó la articulación de la sociedad civil y de los partidos menores (Abente 2010). Eso contribuyó a la incapacidad de permanencia de un partido o movimiento como tercera fuerza

política a lo largo de la transición, fenómeno relevante para fragmentar la oposición. Es ese el resultado del análisis de López (2014) sobre las elecciones paraguayas entre 1989 y 2013. López (2014) considera el sistema político paraguayo como un caso de pluralismo moderado, donde hay un partido predominante, un partido de oposición principal y un tercer espacio que cambia con el tiempo.

Abente (1995) también hizo un análisis sobre las posibilidades de conformación del sistema partidario paraguayo postransición. En su modelo son presentadas tres posibilidades de conformación: “si las fuerzas que privilegian el proceso de transición democrática prevalecen y se siguen realizando elecciones libres y limpias como las elecciones municipales de mayo de 1990, el sistema de partidos podría evolucionar hacia un sistema de partido predominante, de bipartidismo competitivo o de pluralismo limitado” (Abente 1995, 260). Por tanto, teniendo en cuenta la evolución del sistema de partidos en la democratización, el sistema paraguayo se acercó más a la posibilidad de un pluralismo limitado, presentado por Abente (1995), que no logró romper las tradiciones partidarias del coloradismo-liberalismo.

Podemos delimitar ese momento inicial de transición desde arriba como el primer período de la democratización paraguaya, cuando son establecidas las reglas de juego, se confirma el traspaso del mando militar al civil y son implementadas las bases para desarrollar el régimen. Ese primer período se extiende desde 1989 hasta 1996, y los principales actores fueron los colorados, que se dividieron entre oficialistas y argañistas; los liberales, que se dividieron entre lainistas y saguieristas; y la tercera fuerza, que eran los movimientos componentes del Encuentro Nacional.

En ese período había una tensión entre civiles y militares, pues quedaba la posibilidad del general Rodríguez de presentar su reelección, y así cerrar la ruta para el ascenso al poder de los líderes civiles (Abente 2010; Rivarola, Cavarozzi y Garretón 1991). Esa relación de fuerzas fue determinante para discutir las reglas de juego de la democracia paraguaya, delimitadas principalmente en la Constitución de 1992, que fue más un elemento de distribución del poder que un pacto para encaminar la democratización. La construcción institucional se da a través de la puja entre élites, de modo que no hay un pacto coordinado de transición, ni una hoja de ruta que direccionara el proceso, y los hechos se dan de forma desordenada.

Esa es la concepción evaluada por Martínez-Escobar (2015), cuando dice que los actores políticos centrales del proceso actúan sosteniendo o cambiando las instituciones, buscando mantener y/o ampliar sus espacios de poder. Rodríguez (1993) también afirma que la institucionalidad construida en la transición responde a esa puja por el poder entre las élites políticas paraguayas. Sin embargo, hay cierto consenso entre los estudiosos de la política paraguaya sobre la importancia de los cambios institucionales de la transición. Si bien es verdad

que muchas veces son cambios superficiales, representan un importante avance en relación con su historia de autoritarismo.

El general Rodríguez estaba imposibilitado para presentar su reelección; dicho impedimento fue establecido en la Constitución de 1992, por lo que decidió apoyar a Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) para seguir con el modelo de transición iniciado en 1989. En las elecciones internas del coloradismo de 1992 aparecieron varias denuncias de fraude, pues supuestamente el victorioso era Luis María Argaña (líder del coloradismo tradicional) (Abente 2010). La puja entre los colorados creó un espacio para el poder militar, y Lino Oviedo se convirtió en figura central de la democratización.

La ascensión política de Lino Oviedo generó el temor de Wasmosy, que resuelve sacarlo del comando militar. Como respuesta, Oviedo intenta un golpe de Estado en 1996. La malograda intentona golpista de Oviedo lo convierte en un líder político de la democratización, pues pasa a actuar dentro de la ANR para ascender al poder (Rivarola 2013).

Entre 1996 y 1999 vemos un segundo período de la democratización, cuando la autoridad establecida ya no logra mantener institucionalmente las disputas por el poder. Oviedo y Argaña son las figuras centrales, y la pugna entre los dos enerva los ánimos de sus masas de partidarios. Los liberales seguían escindidos en lainistas y saguieristas, intentando una alianza con el PEN para las elecciones de 1998. Pero la unión electoral de oviedistas y argañistas permitió la victoria colorada.<sup>3</sup>

Desde el primer día de gobierno había una tensión entre los dos sectores. Oviedo parecía ser el verdadero comandante, mientras que el presidente Raúl Cubas Grau (1998-1999) sería la figura pública representante del gobierno (Brítez y Caballero 2010). La conducción mesiánica de Oviedo sobre sus seguidores, en paralelo con la búsqueda de finalmente ascender al poder de los argañistas, generan tensiones crecientes entre los dos grupos, que desatan conflictos callejeros y una crisis de autoridad en 1999 (Rivarola 2013).

Los acontecimientos del marzo paraguayo revelaron las profundas y persistentes escisiones entre facciones del coloradismo. Primero, el asesinato del vicepresidente Argaña (23 de marzo de 1999), seguido por la escalada de la tensión y violencia entre el sector oviedista y los demás, y luego, la muerte de siete jóvenes y la renuncia de Cubas, ante la posibilidad del estallido de una guerra civil (Pangrazio

---

3 Juzgado y condenado por el intento de golpe de 1996, Oviedo (quien había ganado la elección interna para la candidatura) fue encarcelado. El vice de la lista, Raúl Cubas Grau, fue postulado como candidato a presidente, y el vice fue el candidato de la lista opositora, Luis María Argaña. En la campaña, Cubas promete que la liberación de Oviedo sería su primer acto de gobierno. Con este tema se crea la campaña colorada “tu voto vale doble”, pues votar por Cubas era votar por la libertad de Lino Oviedo.



2008). La solución para la crisis se ha dado dentro de las posibilidades institucionales: con la muerte del vicepresidente y la renuncia de Cubas, el presidente del Parlamento, el senador González Macchi, asume el poder hasta las elecciones de 2003. Asimismo, a raíz de la muerte del vicepresidente, en 2000 se realizaron nuevas elecciones para el cargo (con la victoria del liberal Julio César Franco) (Pangrazio 2008). En ese período post-1999 ocurre otro intento de golpe de los ovidistas en 2000, pero sin las grandes repercusiones de los anteriores.

La victoria de la ANR fue visible en las nuevas elecciones, hecho que confirmó su hegemonía en las elecciones generales de 1993, 1998 y 2003, debido a la desarticulación e incapacidad de la oposición para establecer alianzas que permitieran alterar el padrón de poder nacional, en manos coloradas (Pangrazio 2008). Pero las crisis políticas ocurridas durante los gobiernos colorados, junto con el fortalecimiento gradual de los movimientos sociales que reivindicaban cambios en la política nacional, fueron fenómenos que demostraron los límites de la hegemonía bajo el mando colorado (López 2010). Martínez-Escobar (2015) afirma que los cambios institucionales conducidos desde 1989 debilitaron el poder único del coloradismo y abrieron espacio para otras fuerzas políticas, aunque el coloradismo siguió predominando.

Entre 2003 y 2008, los colorados estaban divididos entre los seguidores del presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y los seguidores del vicepresidente Luis Castiglioni; los dos buscaban encabezar la lista presidencial para 2008. López (2012, 212) afirma que “luego de una frustrada maniobra política para lograr su reelección, Duarte Frutos apoyó a la candidata Blanca Ovelar, quien se impuso en la interna colorada (presuntamente mediante fraude)”. Esa escisión de los colorados, junto con la ascensión electoral de Lino Oviedo (con su partido UNACE – Unión Nacional de Ciudadanos Éticos), dividieron los votos del partido. La oposición intentó la articulación para lograr una alianza electoral que derrotara al coloradismo.

Sería posible considerar entonces que la transición democrática paraguaya se inició con la caída de Stroessner y terminó con las elecciones de 1998, que cumplieran con los preceptos básicos para apreciar el régimen paraguayo como democrático, que todavía carecía de alternancia. Sin embargo, un año después de las elecciones de 1998, el sistema se enfrentó con la grave crisis institucional del marzo paraguayo (Brítez y Caballero 2010).

Esa visión sobre la consolidación de la transición con las elecciones de 1998 puede ser observada en el análisis de Yore (2002). Según la autora, entre 1989 y 1998, el régimen democrático paraguayo se caracterizó por un presidencialismo atenuado por la creciente pluralidad del Parlamento, en un espacio de coaliciones gobernantes que buscaban el consenso. Pero la crisis política creada por las

elecciones de 1998 y el gobierno de Cubas (1998-1999) hizo que se cuestionara la perspectiva de una transición concluida y de una democracia estable (Yore 2002).

Dos Santos (1989) afirma que la alternancia es necesaria para concluir la transición, pues plantea el tema de aceptar una victoria opositora por parte del antiguo grupo gobernante; además, esta alternancia abre para la oposición la posibilidad de cambios en el poder. La alternancia consiste en el concepto de “apuesta institucionalizada” de O’Donnell (2011) y es un elemento importante para que los principales actores políticos acepten participar en el juego democrático, pues reconocen que posibilita su victoria y ella será aceptada por quienes sean derrotados. López (2010) afirma que la alternancia era un elemento importante para el caso paraguayo, pues entre 1989 y 2008, esta ocurría entre militares y civiles, entre élites empresariales y políticas, mientras que el poder colorado permanecía.

Las articulaciones entre liberales y la izquierda se desarrollaron durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), con el fin de disputar las elecciones de 2008. El acercamiento de la oposición dio como resultado la formación de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC). La APC representó una novedad para la política paraguaya, en lo referente al potencial para agregar las propuestas contestatarias a la estructura vigente. La ascensión de Fernando Lugo (2008-2012), exobispo de San Pedro, a la presidencia estuvo relacionada con el apoyo recibido de los movimientos sociales, que ayudaron a delimitar los rumbos de las elecciones de 2008<sup>4</sup> (Pozas 2009).

No obstante todas esas implicaciones, las elecciones de 2008 y el gobierno de Lugo representaron un gran hito para la historia política paraguaya. Primero, fue la derrota del coloradismo después de 61 años de hegemonía en el Ejecutivo nacional, tanto en sistemas autoritarios como en la democracia (Pangrazio 2008). Segundo, desde la fundación de los partidos tradicionales, en 130 años, fue apenas el tercer período no gobernado por un colorado o liberal (Pangrazio 2008). Tercero, fue la primera transición institucional de gobierno entre presidentes de diferentes signos partidarios (Pozas 2009), además de representar la primera alternancia partidaria en el Ejecutivo nacional durante la democratización.

La propuesta de cambio de Lugo se limitó al institucionalismo democrático, hecho que demostró a los movimientos sociales la imposibilidad de ruptura con tales estructuras, de modo que sería posible promover los cambios necesarios institucionalmente. Pero algunos sectores campesinos se impacientaron con las promesas no cumplidas de Lugo y con la inercia del Gobierno ante las élites. Los movimientos contestatarios volvieron a accionar, y la escalada de tensiones evidenció que

---

4 Aunque ese apoyo se intensificó solamente en los últimos tramos de la campaña, fue un elemento importante para el éxito de la APC.

el dilema del gobierno Lugo, la tensión entre progresismo y conservadurismo, determinaría su derrota (Palau 2014).

Según Munck (2010), la política latinoamericana contemporánea no puede ser reducida a los conflictos que se limitan a las reglas institucionales democráticas. “Más bien, como insisten observadores agudos de la actualidad política de América Latina, la lucha por la democracia continúa latente bajo la superficie y ocasionalmente estalla en conflictos políticos abiertos. [...] La historia de la democracia continúa desarrollándose” (Munck 2010, 574).

En 2012 estallaron conflictos por la posesión de tierras en Paraguay (en Ñacunday y Curuguaty) que llevaron al relevo del presidente Lugo, a través del juicio político, por mal ejercicio de sus funciones. En realidad Lugo había perdido el apoyo del Parlamento para mantener su gobierno, y las élites —principalmente ligadas al sector agroexportador— demandaban un cambio político. Duarte afirma que la polarización ideológica generada en esos fenómenos ha evidenciado las debilidades de la democracia paraguaya, pues “la imposibilidad de establecer un diálogo político sin caer en dicotomías discursivas extremas indica la escasa predisposición que existe en el país para convivir en democracia, así como la dificultad para profundizarla” (2013, 320).

En este sentido, González (2014) señala que existe una posición ambigua en muchos países latinoamericanos con la democracia, que posibilita mantener el “espacio de defensa de soluciones autoritarias para situaciones de crisis social o institucional” (González 2014, 5). En el caso paraguayo vemos que el autoritarismo y las soluciones de fuerza para los problemas que el sistema político no logra resolver son una característica permanente de su cultura política (Goiris 2000 y 2004).

Al analizar el período entre las elecciones de 1998 y las elecciones de 2008, esos diez años de la historia política paraguaya permiten comprender que la realidad política no necesariamente confirma los postulados de las teorías políticas. “Las elecciones de 1998 se ajustan a parámetros capaces de otorgar al Paraguay la licencia de una transición concluida, pero apenas un año después se produjo una de las crisis políticas más dramáticas de nuestra historia, que dio como resultado un pronunciado retroceso institucional” (Britez y Caballero 2010, 17). Por otra parte, se observan los eventos de 2008, “cuando la caída del Partido Colorado se ha convertido en una especie de causa nacional capaz de cubrir todos los errores y omisiones del nuevo régimen por el hecho de habernos dado la alternancia” (Britez y Caballero 2010, 17). Apenas cuatro años después es constatado un nuevo desafío a la democratización, con el relevo del presidente a raíz del juicio político.

Podemos sintetizar el lapso entre 1999 y 2012 como un período de crisis de la coalición de gobierno centrada en la ANR, por un lado, y un período de articulación electoral de la oposición que permitió la alternancia en las elecciones

de 2008, por otro lado. Pero los eventos analizados muestran, otra vez, que los cambios representan arreglos entre élites políticas, más que una respuesta a la actuación y las demandas ciudadanas.

Ese elemento institucional de la transición paraguaya y la permanencia del liderazgo político tradicional puede visualizarse en los resultados electorales desde 1989. Verificamos la permanencia del predominio de los partidos tradicionales, la ANR y el PLRA, en los principales cargos representativos de la democracia nacional (Paredes 2013; López 2014), adaptándose a la nueva coyuntura política.

De tal modo, junto con López (2014), Abente (1995) y Martínez-Escobar (2015), consideramos que el pluralismo es un elemento importante del régimen democrático, puesto que posibilita observar su representatividad, pues incluye cada vez más grupos políticos en la estructura interna del régimen. El pluralismo del Legislativo fue importante para disminuir el poder del Ejecutivo, y así, reducir el elemento autoritario de la presidencia (López 2012; López 2014). Apreciamos esos elementos, pues con el régimen paraguayo visualizamos la capacidad de adaptación de los partidos tradicionales y cómo logran mantener su predominio como aglutinadores de distintos grupos sociales (Bourscheid 2016).

Los datos electorales demuestran que los partidos tradicionales permanecen preponderantes, aunque nuevas fuerzas políticas fueron incluidas en la competencia política disputando el rol de tercera fuerza durante la democratización. En el cuadro 1 se puede observar la participación de los partidos en la Cámara de Diputados.

**Cuadro 1.** Participación de los partidos en la Cámara de Diputados  
 (en porcentaje de bancas)

Partido/Elección	1989	1993	1998	2003	2008	2013	Promedio
ANR	67	48	56	46	38	57	52
PLRA	29	41	33	26	34	35	33
Total ANR-PLRA	96	89	89	72	72	92	85
Tercera fuerza*	3	9	11	25	22	4	12,33
Otros	1	2	-	3	6	4	2,67
Número total de bancas	72	80	80	80	80	80	-

\* 1989: Partido Revolucionario Febrerista (PRF); 1993: PEN; 1998: PEN; 2003: PPQ y UNACE; 2008: PPQ y UNACE; 2013: Izquierda (AP y FG).

**Fuente:** TSJE (2013). Elaboración propia.

En todas las elecciones los dos partidos tradicionales fueron predominantes, siempre con más del 70% de las bancas en la Cámara de Diputados. Entre 1989 y 2008, el total de bancas de los partidos tradicionales se fue reduciendo, pero en las elecciones de 2013 hay una renovación del fenómeno de predominio, que aumentó del 72% al 92% la participación de ANR y PLRA en la Cámara de Diputados.

En el cuadro 2 se observa la participación de los partidos en el Senado.

**Cuadro 2.** Participación de los partidos en el Senado (en porcentaje de bancas)

Partido/Elección	1989	1993	1998	2003	2008	2013	Promedio
ANR	67	44	56	36	33	42	46,33
PLRA	31	38	29	27	31	29	30,83
Total ANR-PLRA	98	82	85	63	64	71	77,16
Tercera fuerza*	2	16	15	31	29	16	18,17
Otros	-	2	-	6	7	13	4,67
Número total de bancas	36	45	45	45	45	45	-

\* 1989: PRF; 1993: PEN; 1998: PEN; 2003: PPQ y UNACE; 2008: PPQ y UNACE; 2013: AP y FG.

**Fuente:** TSJE (2013). Elaboración propia.

Aunque con oscilaciones, se observa una tendencia de desconcentración entre 1989 y 2008, con creciente participación de las terceras fuerzas y otros partidos. Sin embargo, en las elecciones de 2013 los partidos tradicionales aumentaron otra vez su participación en el Senado, con un 70% de las bancas.

Después del relevo de Lugo y con el regreso de la ANR al poder en 2013, vemos un nuevo período de la democratización que consideramos como de reconstrucción de la coalición de gobierno. Los colorados observan la ascensión de un nuevo liderazgo, Horacio Cartes (2013-2018), que lleva el discurso empresarial a la administración estatal y genera la oposición de los colorados vinculados con la tradición de conducción partidaria. La oposición sigue dividida entre aquellos que buscan una alianza para lograr derrotar los colorados y los que defienden la línea tradicional partidaria, sin concesiones electorales (Bozzolasco 2017).

En el cuadro 3 se sintetiza la periodización de la democratización paraguaya.

**Cuadro 3.** Periodización de la democratización paraguaya

Período	Característica	Colorados	Liberales	Tercera fuerza
1989-1996	Transición desde arriba	Oficialismo Argañismo	Lainismo Saguerismo	Encuentro Nacional
1996-1999	Crisis de autoridad	Oviedismo Argañismo	Lainismo Saguerismo	Encuentro Nacional
1999-2012	Crisis de la coalición de gobierno	Nicanorismo Castiglionismo	Oficialismo Aliancismo	Patria Querida UNACE
2012-2016	Reconstrucción de la coalición de gobierno	Cartismo Disidencia	Oficialismo Aliancismo	Izquierda

**Fuente:** corrientes partidarias a partir de Bourscheid (2016). Elaboración propia.

La disparidad entre las expectativas de cambio político y social y la continuidad hegemónica de la política tradicional pueden ser entendidas por dos fenómenos: por una parte, el positivismo de la ideología formalista, que considera apenas el aspecto legalista de las instituciones democráticas y tiende a olvidar el hecho de que estas están compuestas por relaciones sociales (esencialmente políticas, y permeadas por el factor económico) y que además toman forma a partir del dominio de las élites nacionales conformadas por el sistema económico del período stronista (Abente 2010; Goiris 2004; Pangrazio 2008); y por otro lado, la atomización de los movimientos sociales contestatarios debilitaba el potencial que podrían tener con su unión, con el fin de conquistar el poder (Pangrazio 2008). En las elecciones de 2008 se logró la superación momentánea de la atomización, posibilitando la victoria de Lugo, hecho que evidenció el potencial exitoso de la estrategia de unidad.

#### **4. Precarización democrática paraguaya: baja calidad institucional y comportamiento ciudadano negativo**

Después de presentar la evolución del caso paraguayo de democratización, y a partir del análisis de las dificultades institucionales enfrentadas, pasaremos ahora al análisis de los dos elementos centrales para considerar ese caso como una democracia precarizada. Iniciamos con el análisis de la esfera institucional y su precarización, para después pasar a la esfera cultural y observar la persistencia de un comportamiento ciudadano negativo hacia el régimen.

Consideramos el proceso paraguayo como la constitución de una democracia de baja capacidad, una democracia precarizada marcada por la existencia de instituciones precarizadas. No es que la transición no se hubiera consolidado, como podríamos suponer a partir de la perspectiva tradicional de las transiciones; por el contrario, el modelo de democratización paraguaya llevó a la consolidación de un régimen democrático de baja capacidad, a una democracia precarizada.

Las hipótesis de la transición inconclusa o de la democracia no consolidada están insertadas en el debate presentado por los estudios de Morinigo (2002), Rodríguez (1993) e Yore (2002). La hipótesis de la democracia precarizada sostenida en este artículo está insertada en los debates presentados por estudios como los de Duarte (2013 y 2015), Barreda y Bou (2010), Abente (2011 y 2012).

Además de los cambios político-institucionales, Paraguay presenció varias transformaciones en su sociedad que implicaron desafíos adicionales para el sistema político, que generaron nuevas demandas de los grupos sociales afectados.

Los sectores marginados, excluidos y mayoritarios, como el campesino, ocupantes urbanos de zonas precarias, trabajadores informales, demandan mayor cobertura y eficiencia de las políticas sociales del gobierno, y también medidas que señalen soluciones estructurales para los problemas que los afectan. Por su parte, sectores de la élite económica nacional asumen una actitud preventiva ante medidas que afecten sus intereses, tales como la reforma fiscal, el incremento de los gastos públicos en políticas sociales, financiados por el aumento de los impuestos, y el mayor control y reglamentación de la producción agrícola, básicamente en el uso de semillas transgénicas y agroquímicos (Bozzolasco 2013).

Partiendo de la estructura interna del régimen democrático, es esencial que las élites que se disputan el poder reconozcan la legitimidad de las vías democráticas para acceder a este. Eso se incluye en la concepción de Przeworski (1989) acerca de la aceptación de las reglas de juego político democrático por los actores involucrados en la democratización. Eso no quiere decir que las personas respeten integralmente las reglas de juego, sino que reconocen a la democracia como el único camino posible, y en este sentido, esta puede ser alterada para acomodar sus intereses. Cuando las demandas inmediatas no son respondidas por el régimen, los actores políticos pueden desestabilizar las instituciones para que ellas respondan a esas demandas.

Al analizar las rupturas institucionales en América Latina en el reciente proceso de democratización, González (2014, 18) considera que “el régimen pasa a estar basado en el apoyo de las élites representadas en los parlamentos, cortes judiciales o jefaturas militares o en la evaluación de resultados del régimen y

del dirigente por parte de la población”. De tal modo, en los momentos que uno de esos soportes falla, “la ruptura pasa a presentarse como solución dentro de la agenda de posibilidades para enfrentar las crisis políticas” (González 2014, 18).

Se suma el hecho de que uno de los grandes desafíos para la democracia ha sido la propagación de regímenes de precarización institucional, en los que se adoptan instituciones democráticas, tales como legislaturas, tribunales independientes y elecciones, siempre y cuando mantengan el poder de las élites político-económicas (Pietsch, Miller y Karp 2015).

No obstante el carácter procedimental de la democracia, debemos observar sus efectos en la sociedad, si el régimen logra impactar un cambio de las condiciones de vida y de los comportamientos de los ciudadanos. Esos fenómenos son todavía más importantes en un régimen de transición, y sobre todo en un caso como el paraguay, carente de experiencias previas.

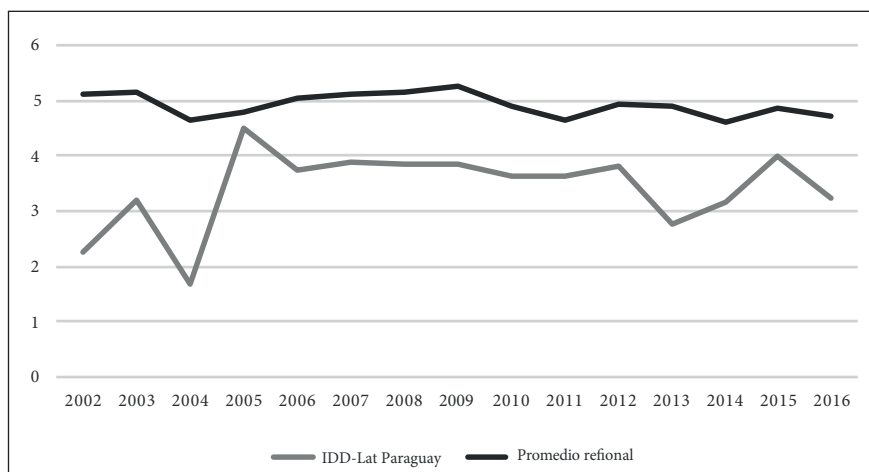
Según Duarte (2017) y Duarte y González Ríos (2016), para que el régimen democrático pueda permanecer estable es esencial que la ciudadanía confíe en este, pues esa confianza fomenta la legitimidad y representatividad del régimen. En este sentido, Abente (2012) analiza la necesidad de reforzar la capacidad de las instituciones estatales en dos dimensiones: primero, como aparato que pueda superar los problemas y vicios del clientelismo, y también como una base social que pueda atender las necesidades del pueblo.

Una manera de medir el grado de desarrollo del régimen democrático es a través del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), calculado por la Fundación Konrad Adenauer y el Polilat. El IDD-Lat evalúa cuatro dimensiones de las democracias latinoamericanas: i) la democracia de los ciudadanos; ii) la democracia de las instituciones; iii) la democracia social y humana; y iv) la democracia económica. A cada dimensión le son atribuidas calificaciones y se compara el puntaje de cada país con el puntaje del país con mejor resultado en esa dimensión. Al final se hace un promedio de las cuatro dimensiones y el país con mejor calidad recibe un puntaje de 10 (más elevada), y los otros países son comparados con ese parámetro para calcular el índice general de cada régimen latinoamericano.

El índice es calculado desde 2002, y en toda la serie histórica, Paraguay siempre estuvo por debajo del promedio regional. A excepción de 2004 (cuando fue calificada como *desarrollo mínimo*), la democracia paraguaya siempre fue calificada como *de bajo desarrollo*, es decir, no fue capaz de lograr resultados por arriba del promedio regional en dos de los cuatro indicadores. Cuando progresó en algún indicador, los demás no tuvieron los mismos resultados; de este modo, la calificación continuó como *democracia de bajo desarrollo*. En el gráfico 1 presentamos la evolución del IDD-Lat de Paraguay.



**Gráfico 1.** Evolución del IDD-Lat en Paraguay (2002-2016)



**Fuente:** Konrad Adenauer y Polilat (2016). Elaboración propia.

La dimensión de la democracia ciudadana ha progresado a lo largo del tiempo (tuvo el mejor resultado de Paraguay en 2015, con un puntaje de 6,063, pero disminuyó a 5,822 en 2016). La dimensión institucional sigue como una de las peor evaluadas para Paraguay. Según el informe, esa dimensión tiene tres grandes problemas: la percepción de la corrupción; los procesos de *accountability* (rendición de cuentas); y la desestabilización de la democracia.

Los elementos de formalidad institucional son analizados por Duarte (2017), López (2012) y Martínez-Escobar (2015), principalmente en lo que refiere a los problemas de corrupción, clientelismo e independencia de la justicia, pues fomentan las críticas de la ciudadanía hacia el régimen.

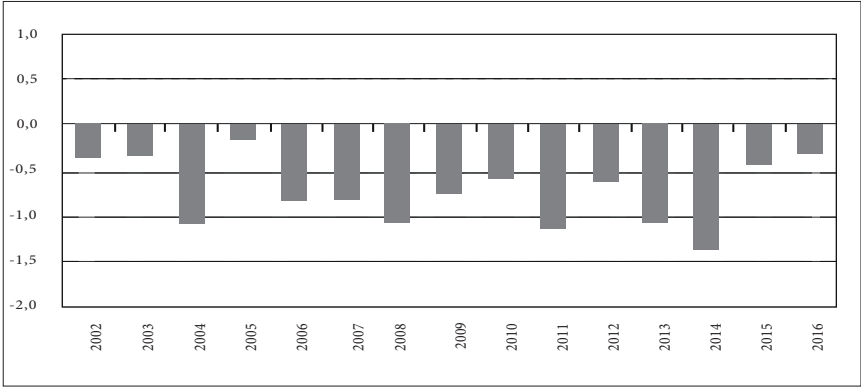
Existen otras dos dimensiones que deben ser consideradas, y que son justamente las peor calificadas de la democracia paraguaya: la capacidad del régimen para generar políticas que aseguren el bienestar, por una parte, y la capacidad de generar políticas que aseguren la eficiencia económica (ver los gráficos 2 y 3).

Podemos observar que ambas dimensiones siempre fueron negativas en los cálculos del IDD-Lat, lo que evidencia la precariedad del régimen democrático paraguayo para generar las políticas que tengan más impacto en la sociedad.

La baja capacidad del régimen democrático paraguayo para generar políticas públicas de bienestar social y eficiencia económica tiene como consecuencia la percepción de la ciudadanía sobre la calidad del régimen. Como el régimen no logra responder a las demandas más inmediatas de la población, la ciudadanía sostiene una insatisfacción hacia su régimen. Esto se relaciona con lo analizado

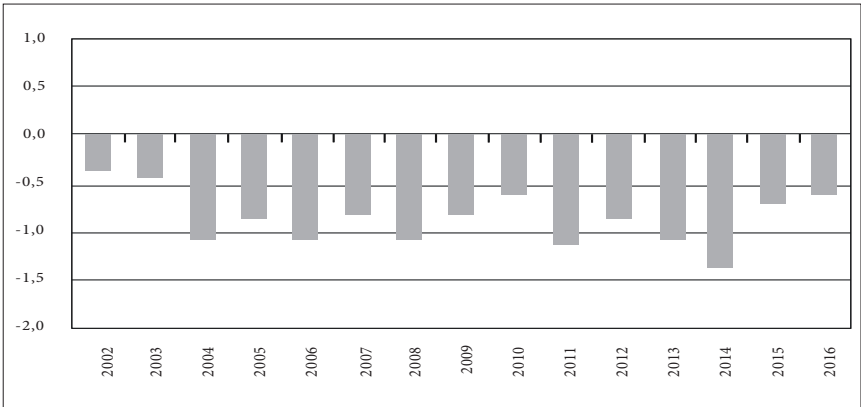
por Abente (2012) sobre la baja capacidad estatal y la relación con la baja calidad de la democracia paraguaya.

**Gráfico 2.** Evolución histórica de la capacidad de generar políticas de bienestar



Fuente: Konrad Adenauer y Polilat (2016).

**Gráfico 3.** Evolución histórica de la capacidad de generar eficiencia económica

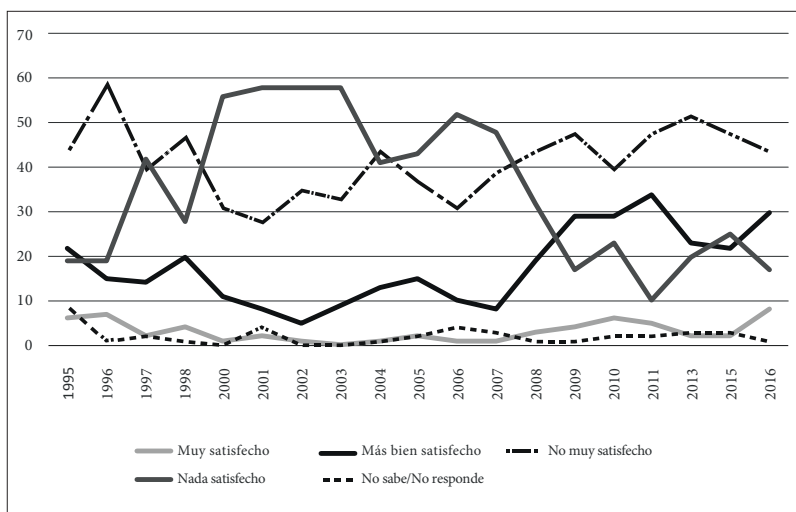


Fuente: Konrad Adenauer y Polilat (2016).

Las encuestas de la Corporación Latinobarómetro nos ofrecen datos acerca de la satisfacción con la democracia<sup>5</sup> (ver el gráfico 4).

5 Con base en la pregunta: “En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”.

**Gráfico 4.** Evolución de la satisfacción con la democracia en Paraguay (1995-2016)



**Fuente:** Latinobarómetro (2016). Elaboración propia.

La población participa cada vez más en el régimen, pero su percepción sobre la capacidad de este para satisfacer sus demandas se mantiene negativa. Se observa que en los momentos de crisis institucional que abarcamos en nuestro estudio (1996, 1999 y 2012) aumenta la insatisfacción con el régimen, y se demuestra así que la precarización de las instituciones políticas tiene sus reflejos en la percepción ciudadana acerca del régimen.

Como reflejo de la insatisfacción con la democracia, el apoyo al régimen también se deteriora. En el gráfico 5 se observa la medición del Latinobarómetro (2016)<sup>6</sup> de los datos aportados.

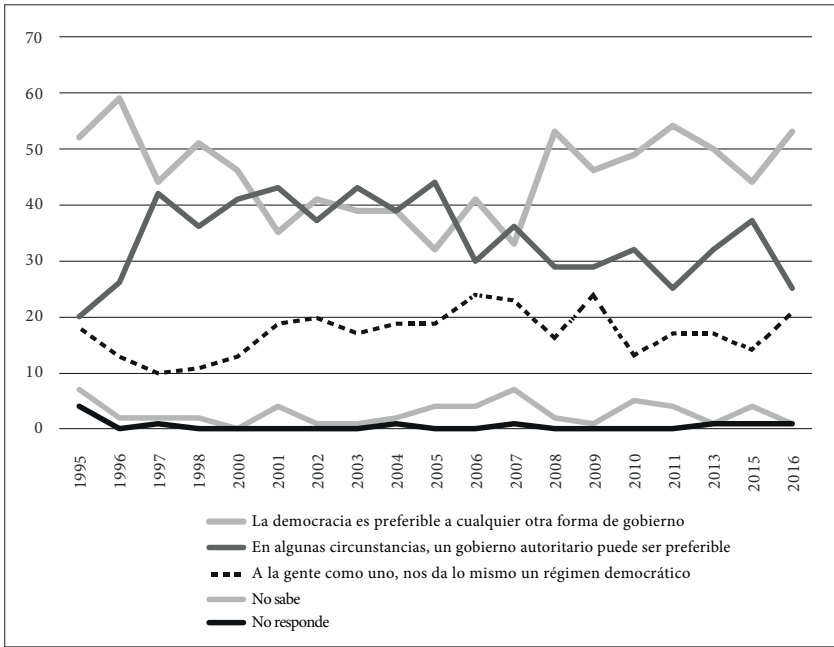
La precarización institucional del régimen paraguayo fomenta la insatisfacción de los ciudadanos con su régimen, y esa insatisfacción consiste en una “zona gris” entre la institucionalidad democrática y la permanencia de comportamientos autoritarios en las élites y en la población en general; de igual forma, permanece un discurso ideológico polarizado y no democrático, como dice Duarte (2013).

En este sentido, se cuestiona la forma como sucedió el juicio político de Lugo, puesto que se dio por la vía de la precarización institucional, que fomentó sospechas sobre la legitimidad del proceso. No se ha observado más el golpismo clásico basado en la fuerza, pero se utilizaron una fundamentación y una base

6 Con base en la pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?”.

jurídico-institucional. Esas preocupaciones se justifican por el precedente generado en una región de sistemas democráticos con debilidades.

**Gráfico 5.** Apoyo a la democracia en Paraguay (1995-2016)



**Fuente:** Latinobarómetro (2016). Elaboración propia.

Es posible observar una alteración en el comportamiento político de las élites paraguayas, que se adaptan a las exigencias de una población crecientemente más participativa en la política, aunque haya un largo camino por recorrer para la consolidación de los mecanismos de representatividad. Sin embargo, la precarización de los instrumentos institucionales —como el “juicio político *express*” (Camacho 2012)— puede suscitar el aumento de la desconfianza ciudadana en cuanto a la efectividad y legitimidad de las instituciones que constituyen el régimen político (O’Donnell 1998).

El problema de la institucionalización y legalidad del proceso es señalado por Duarte, cuando afirma que “se ha interrumpido la consolidación de la democracia en Paraguay al haberla reducido a un procedimiento legal, en un país donde la vigencia del estado de derecho sigue siendo, para amplios sectores de la población, una materia pendiente” (2013, 321). La percepción sobre el régimen sigue siendo aquella de responder a los intereses de la élite y alejarse de las necesidades de las masas.

Partiendo de la experiencia paraguaya, llegamos a una definición de precarización institucional que evidencia los problemas que ese proceso conlleva para el régimen democrático. La precarización institucional consiste, por una parte, en subvertir los mecanismos institucionales para lograr realizar intereses que no son obtenidos por la vía normal, siendo utilizada por los grupos políticos que disputan el control de los cargos del sistema político, y, por otra parte, en la incapacidad institucional del régimen para generar políticas que aseguren el bienestar social y la eficiencia económica.

La baja calidad institucional de la democracia paraguaya tiene como consecuencia directa el comportamiento político ciudadano negativo ante el régimen. Por otra parte, ese comportamiento ciudadano negativo profundiza la precarización institucional, puesto que no hay un voto de confianza de la población en su régimen, y eso facilita la subversión y la desestabilización institucional. La unión de los dos elementos permite caracterizar el régimen paraguayo como una *democracia precarizada*.

La democracia paraguaya consiste en un caso híbrido de transición que no se incluye en el modelo clásico de transiciones pactadas y por ruptura, y es dejada de lado en los análisis regionales de la transición democrática. Vemos una salida distinta a la de los casos clásicos: no es la creación de nuevas instituciones, dada la ruptura con el período anterior; tampoco es una reacomodación de fuerzas mediante la negociación con la oposición. Es un caso de realineamiento entre élites, con una oposición tolerada, tornándose mucho más en una disputa entre las viejas élites y las nuevas por la ocupación de espacios de poder. Esto llevó a Morinigo a afirmar que “no hubo ni siquiera una sensación de ruptura” (2002, 9).

Hubo un proceso de liberalización con democratización, pero sin la alterancia en el poder, que vino a ocurrir tan sólo en 2008. La democratización se dio más en la disputa interna de los partidos tradicionales, principalmente en la ANR, y no en el sistema político en general.

Paraguay es un caso cuyo estudio amerita una atención especial. Buscamos analizar cómo mejorar la capacidad de la democracia en un régimen de transición híbrida. Procuramos una respuesta, inicialmente en los tipos de arreglos que son hechos en el proceso de transición. Tal análisis podría llevarnos al argumento tradicional de una transición inconclusa, mirando hacia un modelo ideal al cual la realidad paraguaya no se adecuaba.

Señalamos también cuáles son las carencias de la democracia paraguaya, e identificamos algunos elementos centrales, tales como la necesidad de más negociación con la oposición; mayor ruptura con el pasado, principalmente para reducir el peso de las Fuerzas Armadas (fenómeno que cobró importancia en las crisis de 1996, 1999 y 2000); mayor participación de la sociedad civil, y de los ciudadanos en

general, de modo que sean considerados agentes del proceso de democratización; y mayor efectividad de las instituciones estatales, especialmente para generar políticas públicas de bienestar social y de eficiencia económica.

## Consideraciones finales

Pensamos que el proceso de transición democrática en Paraguay está marcado por discontinuidades que influyeron en la precarización institucional. Cuando los actores políticos no encuentran soluciones inmediatas —o en un plazo considerado favorable— utilizan mecanismos autoritarios o subvierten los mecanismos institucionales del régimen para lograr sus demandas. Fenómenos como los de 1999 y 2012 nos muestran que los actores políticos en Paraguay necesitan valorar más la democracia, y las instituciones del régimen deben ofrecer la legitimidad y representatividad que permitan fomentar la cultura política democrática.

Una consecuencia probable de la precarización institucional se da en la percepción ciudadana sobre el régimen. Si los principales grupos políticos subvierten los mecanismos institucionales para lograr responder a sus demandas, los grupos representados podrán observar que las instituciones y sus representantes no responden a sus intereses, creando así una desconfianza y una desilusión con el régimen.

La democratización de la sociedad política no es suficiente para solucionar la debilidad de la democracia paraguaya. El problema principal está en la capacidad de acción del Estado, que no es inclusiva para la participación de los ciudadanos, que no logran constituirse como agentes del proceso.

Reconocemos que los avances institucionales son importantes, pero hay que salir de su ámbito restringido, encerrado, y comprender la relación de la institucionalidad con la ciudadanía, para aumentar la calidad de la democracia paraguaya.

La mejora de la calidad institucional del régimen democrático paraguayo en las esferas de bienestar social y eficiencia económica es un elemento imprescindible para fortalecer el régimen (aumentar la capacidad del Estado, como dice Abente 2012). Esas dos esferas pueden generar una percepción ciudadana de eficacia del régimen para solucionar sus demandas históricas, y eso hace que la población vea positivamente la democracia en relación con soluciones alternativas para sus demandas, incluso aquellas que representan regresos al autoritarismo.

Podemos afirmar que la democracia en Paraguay evolucionó mucho en relación con su propio pasado autoritario. Partiendo de la experiencia de un régimen autoritario personalista de los más largos e institucionalizados de la región, así como del legado autoritario de su historia y el predominio colorado en el

régimen democrático, podríamos tender a aceptar el análisis institucional de una transición inconclusa. Pero observamos que los demás partidos, de oposición, participan en el proceso democrático (no sólo en las elecciones, sino también participando en los gobiernos y en las instituciones), y cuando hubo la alternancia, el partido desplazado aceptó el resultado. Además, hay reconocimiento externo del régimen democrático paraguayo, a excepción del período 2012-2013 (cuando el Mercosur considera a Paraguay como un caso de ruptura democrática). Hay reconocimiento internacional de la legitimidad del régimen.

Partiendo de los elementos analizados en el estudio de caso, comprendemos el siguiente proceso: la transición paraguaya genera crisis institucionales y baja capacidad institucional para generar políticas públicas. La democracia paraguaya sigue siendo una puja entre las élites para establecer los espacios de poder relativos a cada actor, quedando las demandas de la ciudadanía como elemento apenas discursivo. La participación de la población se da básicamente para legitimar la puja entre las élites.

Para que el régimen democrático paraguayo se fortalezca y pueda arraigarse positivamente en el comportamiento ciudadano, los mecanismos representativos deben ser consolidados, al incluir también la oposición para que sea posible expandir la dinámica del escenario político, con más actores. Los mecanismos participativos también deben ser instalados para que la ciudadanía pueda realmente sentirse participante del régimen, y así, la administración del régimen sea representante del pueblo, y no sólo de las élites gobernantes.

## Referencias

1. Abente, Diego. 1995. "Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay". En *La Construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, 245-263. Santiago: CIEPLAN.
2. Abente, Diego. 2010. *El Paraguay actual*. 1ª. parte: 1989-1998. Colección La gran historia del Paraguay. Asunción: El Lector.
3. Abente, Diego. 2011. "Hacia una democracia de calidad". En *El reto del futuro: asumiendo el legado del bicentenario*, editado por Diego Abente y Dionisio Borra, 25-56. Asunción: Ministerio de la Hacienda de la República del Paraguay.
4. Abente, Diego. 2012. "Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay". *América Latina Hoy* 60: 43-66.
5. Ardití, Benjamín. 1992. *Adiós a Stroessner: la reconstrucción de la política en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE) y RP Ediciones.
6. Barreda, Mikel y Marc Bou. 2010. "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos". *América Latina Hoy* 56: 133-161.
7. Bourscheid, Junior Ivan. 2016. "O papel dos intelectuais para a manutenção do bloco histórico hegemônico no Paraguai", tesis de maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

8. Bozzolasco, Ignacio González. 2013. *La encrucijada del cambio: análisis sobre la realidad social y política del Paraguay contemporáneo*. Asunción: Arandurá.
9. Bozzolasco, Ignacio González. 2017. "Paraguay: la reelección presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018". *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 543-562.
10. Brítez, Edwin y Javier Numan Caballero. 2010. *El Paraguay actual*. 2ª. parte: 1998-2010. Colección La gran historia del Paraguay. Asunción: El Lector.
11. Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel y Bernhard Wessels. 2008. "The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies". En *National Centre of Competence in Research (NCCR) of the Swiss National Science Foundation, Working Paper*, n. 10a.
12. Camacho, Emilio (comp.). 2012. *Golpe parlamentario en Paraguay: una aproximación jurídica*. Asunción: Frente Guasu; Arandurá.
13. Dahl, Robert A. 2005. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Colección "Clássicos". São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
14. Diamond, Larry Jay y Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy: An Overview". *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31.
15. Dos Santos, Wanderley Guilherme. 1989. "El siglo de Michels: competencia oligopólica, lógica autoritaria y transición en América Latina". En *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, editado por Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón, 467-520. Santiago: FLACSO.
16. Duarte, Liliana Rocío. 2013. "Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia". *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 303-324.
17. Duarte, Liliana Rocío. 2015. "A qualidade da democracia paraguaia: entre debilidades persistentes e avanços truncados". *Sociedade e Cultura* 18 (2): 91-102.
18. Duarte, Liliana Rocío. 2017. "Democracy and Representation in Paraguay". *Partecipazione e Conflitto: The Open Journal of Sociopolitical Studies* 10 (1): 65-88.
19. Duarte, Liliana Rocío y Cynthia González Ríos, 2016. "Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral". *Revista de Ciencia Política* 36 (1): 287-312.
20. Flecha, Víctor Jacinto, Carlos Martini y Jorge Silvero Salgueiro. 1998. "El contexto. Autoritarismo y transición". En *Realidad social del Paraguay*, compilado por Javier Numan Caballero Merlo y Roberto Céspedes Ruffinelli, 531-570. Asunción: CEADUC y CIDSEP de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
21. Gastil, Raymond Duncan. 1990. "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions". *Studies in Comparative International Development* 25 (1): 25-50.
22. Goiris, Fabio Anibal Jara. 2000. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: Editora da UFPR.
23. Goiris, Fabio Anibal Jara. 2004. *Paraguay: ciclos adversos y cultura política*. Asunción: Servilibro.
24. Gómez, Carlos. 2004. "La Gobernabilidad como concepto. Hacia un entendimiento democrático". *Nova Polis* 7: 4-13.
25. González, Rodrigo Stumpf. 2014. "Cultura Política, Qualidade da Democracia e Interrupção de Mandatos Presidenciais na América Latina". En *IX Encontro da ABCP. AT Cultura Política e Democracia*, Brasília: 4 a 7 de agosto.
26. Gutiérrez, Andrés Colmán. 2014. *La oposición tolerada y la perseguida*. Colección 60 años del Stronismo. Asunción: El Lector.
27. Huntington, Samuel P. 1996. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.



28. Konrad Adenauer y Polilat. 2016. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016: Informe regional*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung-Polilat.
29. Lachi, Marcello. 2004. "Gobernabilidad democrática al 'estilo' paraguayo". *Nova Polis* 7: 14-26.
30. Latinobarómetro. 2016. "Latinobarómetro Database: Análisis Online". [http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp] (20 de abril de 2016; 21 de octubre de 2016).
31. Linz, Juan J. 1979. "Europe's Southern Frontier: Evolving Trends toward What?". *Daedalus* 1: 175-209.
32. Linz, Juan J. 1982. "The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy". En *International Political Science Association Tokyo Round Table*, 29 de marzo a 1 de abril.
33. Linz, Juan J. 1991. "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51: 9-33.
34. López, Magdalena. 2010. "La democracia en Paraguay. Un 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): 89-106.
35. López, Magdalena. 2012. "Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral". *Espacio Abierto* 21 (2): 207-225.
36. López, Magdalena. 2014. "Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos". *Diálogos de Saberes* 40: 159-182.
37. Marshall, Monty G., Keith Jagers y Ted Robert Gurr. 2002. *Polity IV Project*. Center for International Development and Conflict Management at the University of Maryland College Park.
38. Martínez-Escobar, Fernando. 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): 99-126.
39. Mendonça, Daniel. 2004. "Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática". *Nova Polis* 7: 27-38.
40. Morinigo, José Nicolás. 2002. "La transición circular". *Nova Polis* 1: 4-20.
41. Morlino, Leonardo. 2004. "What Is a 'Good' Democracy?". *Democratization* 11 (5): 10-32.
42. Morlino, Leonardo. 2009. "Legitimacy and the Quality of Democracy". *International Social Science Journal* 60 (196): 211-222.
43. Munck, Gerardo L. 2003. "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latino-americana". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (3): 565-588.
44. Munck, Gerardo L. 2010. "Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación". *Revista de Ciencia Política* 30 (3): 573-597.
45. O'Donnell, Guillermo. 1998. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina". *Novos Estudos* 51: 37-61.
46. O'Donnell, Guillermo. 2011. *Democracia, agencia e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra.
47. O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Edición Paidós.

48. O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
49. Palau, Marielle. 2014. *Movimiento popular y democracia*. Asunción: BASE-IS.
50. Pangrazio, Miguel Ángel. 2008. *La caída del Partido Colorado (1904-2008)*. Asunción: Intercontinental.
51. Paredes, Roberto. 2013. *Los presidentes del Paraguay*. Tomo II (1954-2013). Asunción: Servilibro.
52. Pietsch, Juliet, Michael Miller y Jeffrey A. Karp. 2015. "Public Support for Democracy in Transitional Regimes". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 25 (1): 1-9.
53. Pozas, Luis Miguel Uharte. 2009. "Gobierno Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática". *Nova Polis, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos Nueva Serie*, 4: 11-36.
54. Przeworski, Adam. 1989. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
55. Riquelme, Marcial. 1991. "La transición. ¿Un proceso irreversible?". *Última Hora. Correo Semanal*. 27 de julio, 15.
56. Rivarola, Milda. 2013. *Escritos sobre el ovedismo (1996/2001): la herencia de largas dictaduras*. Asunción: Servilibro.
57. Rivarola, Domingo, Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón. 1991. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: Grupo de Trabajo de Partidos Políticos, CLACSO.
58. Rodríguez, José Carlos. 1993. "Mansa transición democrática". *Nueva Sociedad* 127: 18-22.
59. Schmitter, Philippe C. 2004. "The Ambiguous Virtues of Accountability". *Journal of Democracy* 15 (4): 47-60.
60. The Economist Intelligence Unit. 2013. *Index of Democracy 2013*. [<http://www.eiu.com/>] (10 de mayo de 2015).
61. Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). 2013. *Memoria y Estadística Electoral 2013*. Asunción: Justicia Electoral. [<http://tsje.gov.py/e2013/documentos/pdf/2013.pdf>] (17 de octubre de 2015).
62. Villagra, Sarah Patricia Cerna y Juan Mario Solís Delgadillo. 2014. "La reinvencción del dinosaurio: entre la nostalgia y el pragmatismo del Partido Colorado en Paraguay". *Revista Debates* 8 (1): 189-220.
63. Vitullo, Gabriel Eduardo. 2007. *Teorias da democratização e democracia na Argentina contemporânea*. Porto Alegre: Editora Sulina.
64. Yore, Myriam. 2002. "Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita". *Nova Polis* 1: 37-61.



**Junior Ivan Bourscheid** es máster en Ciencia Política por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil), es profesor sustituto de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa María, becario del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, miembro de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP) y del Núcleo de Investigación en América Latina – NUPESAL/UFRGS. Sus principales temas de

investigación son: cultura política, calidad de la democracia, partidos políticos, políticas públicas, capital social y empoderamiento. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “La ideología colorada: el papel de los intelectuales para la permanencia del liderazgo del bloque hegemónico paraguayo”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 63: 181-218, 2018; “Ideología partidaria y manutención de la política tradicional en la conducción del bloque histórico en Paraguay”. *Contextualizaciones Latinoamericanas* 9: 1-16, 2017; “Implicaciones de la violencia política para la estructuración del bloque histórico hegemónico en el Paraguay: estudio comparado de las Guerras civiles de 1904 y de 1947”. *Paraguay desde las Ciencias Sociales* 1: 1-28, 2016. ✉ junior\_bourscheid@hotmail.com

**Rodrigo Stumpf González** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil), profesor del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil) y miembro del Núcleo de Investigación en América Latina – NUPESAL/UFRGS. Trabaja con temas de cultura política y política comparada. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra: “Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014”. *Opinião Pública* 22: 492-523 (en coautoría con Rodrigo González y Marcello Baquero), 2016. ✉ rsg65@terra.com.br