

9

De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años

*José Molinas, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián Saiegh
y Marcela Montero*

Introducción

Paraguay ha experimentado una de las tasas de crecimiento más bajas de América Latina en los últimos 30 años, que ha resultado en una disminución del ingreso per cápita. Concurrentemente, entre 1947 y 2008, Paraguay estuvo gobernado por el Partido Colorado. Ningún partido político actualmente en el poder, en ninguna parte del mundo, ha gobernado en forma consecutiva durante tanto tiempo como el Partido Colorado. La estabilidad en el control del gobierno por dicho partido durante más de 60 años no ha favorecido la implementación de reformas estructurales. Estas han sido ínfimas pese a las pobres condiciones macroeconómicas que han caracterizado al país.

La mayoría de las reformas económicas que intentaron estabilizar la economía terminaron usualmente estancadas en la etapa legislativa. Por ejemplo, en 2002, mientras Paraguay experimentaba una de las crisis económicas más severas de su historia, el ministro de Hacienda tuvo que renunciar en protesta contra los retrasos del Congreso en la autorización de un acuerdo de *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Un año después, tras su elección como nuevo presidente de Paraguay, Nicanor Duarte-Frutos pudo adoptar algunas de las reformas sugeridas por el FMI y en 2004 la situación mejoró; la economía creció un 4% (la más alta tasa desde mediados de la década de 1990). No obstante, la economía se vio expuesta a varias crisis externas en 2005 y

el crecimiento cayó al 3%. En este contexto, las autoridades buscaron nuevamente implementar un ambicioso programa de reformas estructurales, pero el presidente Duarte no logró reunir suficiente apoyo legislativo para estas medidas. La histórica elección de Fernando Lugo en 2008 generó amplias expectativas de cambio. Ha pasado poco tiempo como para hacer un balance general de su gestión; sin embargo, a casi dos años de su victoria electoral, Paraguay sigue sin mostrar reformas estructurales.

El hecho de que una gran cantidad de reformas hayan sido bloqueadas o que hayan sido implementadas con ineficacia, revela que los niveles de adaptabilidad de las políticas en el país son muy bajos. ¿Por qué ha sido tan difícil modificar las políticas públicas en Paraguay? ¿Es esta rigidez un problema en todas las áreas de política o únicamente en las dimensiones políticas más conflictivas? Este capítulo propone contestar a dichas preguntas mediante el estudio del juego político que ha caracterizado al país entre 1954 y 2008.¹ Para eso, se identifican cuatro periodos del proceso de formulación de políticas paraguayas: la “era dorada” bajo la dictadura de Stroessner (1954-81), el último periodo del *stronismo* (1982-89), el régimen de transición durante el gobierno de Rodríguez (1989-93) y el periodo democrático (1993-08). El análisis de las cuatro etapas permite concluir que el proceso de formulación de políticas (PFP) paraguayas tiende a ser flexible para la adopción de políticas que otorgan beneficios particularistas; sin embargo, exhibe una considerable rigidez cuando el objetivo es la aprobación de políticas redistributivas o reguladoras de alcance más general.

El estudio del caso paraguayas ofrece algunas lecciones teóricas valiosas relacionadas con dos cuestiones. Primero, en años recientes una literatura de gran relevancia ha enfatizado que la presencia de múltiples jugadores de veto (los actores políticos cuyo consentimiento es necesario pero no suficiente para alterar el statu quo de las políticas) refuerza la rigidez de las políticas y previene cambios de políticas (Tsebelis, 2002). Demostramos que, en alguna medida, este ha sido el caso en Paraguay: el proceso de democratización que comenzó en 1989 multiplicó el número de jugadores de veto potenciales y de esta manera dificultó la adopción de nuevas políticas. Sin embargo, también demostramos que la concen-

¹ Molinas, Pérez-Liñán y Hallerberg (2010) analizan el proceso de toma de decisiones concentrándose en las negociaciones que rodean el proceso presupuestario.

tración del poder en un dictador (un solo jugador cuyo consentimiento es necesario y suficiente para alterar las políticas) no garantiza la adaptabilidad en las políticas: cuando el dictador puede transferir los costos del fracaso a otro(s) actor(es) (como lo hizo el régimen de Stroessner en la década de 1980), entonces él tiene pocos incentivos para corregir las políticas ineficientes.

Segundo, existe cierta laxitud en la literatura de economía política respecto de la relación entre dos dimensiones de las políticas públicas: el eje adaptabilidad-rigidez política y la tensión entre la orientación pública o privada de las políticas. Con respecto a la segunda dimensión, las políticas del primer tipo tienden a generar bienes públicos, mientras que las otras tienden a generar bienes privados o beneficios para sectores específicamente escogidos (Cox y McCubbins, 2001). Cox y McCubbins sugieren que, cuando las políticas son más adaptables, tienden a favorecer a ciertos grupos en particular. Sin embargo, el caso paraguayo sugiere que estas dos dimensiones pueden, de hecho, ser ortogonales: aunque los niveles de adaptabilidad política en Paraguay variaron considerablemente con el tiempo, la orientación de las políticas se mantuvo constante, dado que ellas se han caracterizado históricamente por su sesgo clientelista.

El proceso de formulación de políticas bajo Stroessner

El 4 de mayo de 1954, tras siete años de un mandato unipartidista inestable, un golpe de estado militar derrocó al presidente Federico Chaves. El líder del golpe, el general Alfredo Stroessner, pronto obtuvo el control sobre la rama ejecutiva, el Partido Colorado y las fuerzas militares, estableciendo un régimen que duraría casi 35 años. Stroessner se mantuvo en el cargo por mucho más tiempo que cualquier otro mandatario en la historia de Paraguay. Para 1989, aproximadamente el 75% de la población paraguaya había crecido bajo el régimen de Stroessner y, por consiguiente, no tenían experiencia con la democracia (Lambert y Nickson, 1997).

Durante este periodo, la estructura básica del PFP permaneció constante. El jefe del ejecutivo fue un dictador no sólo en el sentido político del término, sino también desde un punto de vista *procedimental*: su apoyo era condición necesaria y suficiente para poder implementar cambios en las políticas. Esta concentración del poder fomentó la adaptabilidad

de las políticas durante las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, cuando cambiaron las condiciones que cimentaban el poder durante la década de 1980, las políticas públicas se caracterizaron por un elevado nivel de rigidez.

El dominio del poder del general Alfredo Stroessner descansó sobre un acuerdo “cooperativo” entre las tres ramas del gobierno, la burocracia, el Partido Colorado y las fuerzas armadas: el llamado “triumvirato” del poder (Estado-partido-militares). Este acuerdo se basó en una sola premisa: que Stroessner permanecería en el cargo por un futuro previsible.² La reelección de Stroessner se aseguró a través de diversos mecanismos. Primero, la represión en contra de los disidentes políticos fue respaldada por un estado de sitio “permanente” (renovado cada 90 días) y mediante regulaciones ambiguas, como la Ley 209, que penalizaba “el fomento del odio entre los paraguayos” como un delito criminal. Segundo, el sistema estableció una cultura del miedo debido al arresto, tortura y muerte o exilio de determinados líderes de la oposición. Esta represión selectiva, combinada con una red informal generalizada de espías políticos, fue internalizada por la población. Por tanto, como resultado de la desconfianza y suspicacia que dominaron el país, la represión a gran escala no fue siempre necesaria. Tercero, el Partido Colorado se vio fortalecido en toda la nación, recompensando a los miembros con incentivos políticos y económicos bajo un sistema clientelar que vinculó personas de todos los niveles sociales con el régimen. Cuarto, luego de dos elecciones en las cuales Stroessner fue el único candidato (en 1954 y 1958), se desarrolló un sistema multipartidista altamente controlado que restringió en forma severa la participación de los principales partidos de oposición (1962-89).

Bajo este sistema, conocido como *stronato*, el general Stroessner fue elegido en el cargo ocho veces, con 98,4% de la votación en 1954, 97,3% en 1958, 90,6% en 1963, 70,9% en 1968, 83,6% en 1973, 90,0% en 1978, 90,1% en 1983 y 88,6% en 1988 (Lambert, 1997). De acuerdo con la ley electoral vigente desde finales de la década de 1950, el partido ganador en una “elección competitiva” se garantizaba 67% de las bancas en el Congreso. Los congresistas podían ser reelegidos indefinidamente.

² Originalmente, la Constitución de 1967 estableció la reelección únicamente para un periodo, pero tras la reforma de 1977 el presidente podía ser reelegido indefinidamente.

Siguiendo los precedentes legales de los estatutos anteriores, la Constitución de 1967 otorgó a Stroessner grandes poderes sobre el Congreso y la rama judicial. El presidente podía disolver el Congreso sin ninguna restricción y el Congreso, por su parte, no contaba con la capacidad para autoconvocarse. Siendo que la iniciativa política residía en el poder ejecutivo, y dado que los legisladores no poseían un efectivo poder de veto, el Congreso no constituía un escenario importante en el proceso de formulación de políticas. El rol del Congreso (así como el del poder judicial) se restringió a suministrar una fachada democrática y, por tanto, se suponía que básicamente debía apoyar las iniciativas políticas del ejecutivo.

Por consiguiente, Stroessner, con el consentimiento de un grupo de colaboradores clave del Partido Colorado y de sus seguidores en las fuerzas, fue el responsable de la toma de decisiones durante este periodo. La burocracia, por su parte, se mantuvo como un jugador secundario. Stroessner conservó un elenco estable de personajes en el gabinete, y eventualmente removió a quienes se mostraban “díscolos” (por ejemplo, Édgar L. Ynsfrán). Tal como lo describió Paul Lewis (1982, p. 73) a principios de la década de 1980:

La clase gobernante del *stronato* se ha convertido paulatinamente en una gerontocracia. Dos ministros que han servido al gobierno desde su inicio, el general Marcial Samaniego, ministro de Defensa, y el general César Barrientos, ministro de Hacienda, han sido amigos de Stroessner desde las épocas en que estaban juntos en el ejército. Raúl Peña, ministro de Educación, Tomás Romero Pereira, ministro sin cartera, y Raúl Sapena Pastor, quien recientemente se retiró como ministro del Exterior, han servido también por más de 20 años al gobierno. Sabino Montanaro, ministro del Interior, es un veterano con 15 años en el gabinete. Saúl González (de Justicia), Hernando Bertoni (de Agricultura) y Adán Godoy Giménez (de Salud) han servido por más de 10 años. Así también lo hizo Ynsfrán, quien durante 11 años al frente del Ministerio del Interior tuvo la reputación de ser el segundo hombre más poderoso en el país.

La presencia de un equipo ministerial estable fue más coherente con una orientación privada de las políticas públicas (y eventualmente con la emergencia de rigideces políticas) que con el desarrollo de una burocracia estable y altamente entrenada. A pesar de que se intentó

crear algunas “islas de excelencia” (por ejemplo, la Secretaría Técnica de Planificación fue creada en 1962 bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso), su impacto en el PFP fue, en general, limitado.

Con respecto al Partido Colorado, Stroessner fue capaz de transformarlo de un partido profundamente dividido en líneas partidistas en un instrumento político altamente unido y verticalmente organizado (Lambert, 1997). Stroessner purgó el partido de opositores, y lo convirtió en un instrumento que legitimó su régimen. De hecho, utilizó este partido agrario, de base popular, para movilizar su apoyo y reprimir a la oposición. Entre 1954 y 1966, Stroessner consolidó su propio control sobre el partido excluyendo selectivamente a los opositores dentro del mismo (Lambert, 1997). Como resultado, Stroessner impuso una “unidad granítica” sobre el partido a través de la represión, la expulsión de la oposición interna y la promoción de políticos leales a él (Lambert, 1997). Además, el Partido Colorado progresivamente se volvió un partido de masas con un extenso control sobre los medios de comunicación, recursos clientelares y organizaciones de base. Sus líderes desarrollaron una red nacional de seccionales (oficinas locales del partido) que movilizaron el apoyo para el régimen y representaron los “ojos y oídos” del gobierno, empleando miles de espías para reportar los sentimientos anti-gobierno entre la población (Lambert, 1997). Las elecciones por unanimidad de los candidatos nominados centralmente en las seccionales garantizaban un apretado control sobre el partido. Más aún, las seccionales administraban el sistema de clientelismo político. La membresía en el partido era obligatoria para todos los empleados estatales, incluyendo profesores, miembros de las fuerzas armadas y jueces. El clientelismo se dispensaba principalmente a través del partido, vinculando personas de todos los niveles sociales al régimen (Nickson, 1997). A cambio de un cargo, los empleados públicos asistían a reuniones, desfiles y donaban parte de su ingreso (la cual era automáticamente deducida de sus cheques de pago) al partido (Arditi, 1993). Los miembros más encumbrados del partido recibían lucrativos contratos de obras públicas, participación en las empresas del Estado y otras oportunidades para convertirse en empresarios exitosos (Lambert, 1997).

El tercer componente clave del PFP fue el papel de las fuerzas armadas. La alianza entre ellas y el Partido Colorado se consolidó en 1947 (siete años antes que Stroessner tomara el poder). Después de una corta pero brutal guerra civil que redujo el cuerpo de oficiales en un 90%,

las fuerzas armadas fueron reorganizadas bajo la supervisión del Partido Colorado (Lambert, 1997). Stroessner fortaleció su alianza a través de la membresía obligatoria de los oficiales militares en el Partido Colorado y unificó su comando como presidente, comandante en jefe de las fuerzas armadas y presidente honorario del partido. En la década de 1950, Stroessner finalmente logró poner a los militares bajo su control. Por un lado, la deslealtad era castigada; por el otro, la lealtad era recompensada con promociones y privilegios económicos. Los militares de carrera tuvieron acceso a tierras fiscales y a posiciones lucrativas en los monopolios del Estado, así como también el visto bueno para ejercer ciertos negocios ilícitos, por ejemplo el contrabando a gran escala.

Dada esta consolidación del poder, el gobierno, el Partido Colorado y las fuerzas armadas tuvieron horizontes temporales de largo plazo durante las décadas de 1960 y 1970. La estructura de incentivos fue estable y el grupo gobernante permaneció cohesivo y fuerte. El principal ejecutor de los acuerdos intertemporales fue Stroessner mismo y la principal medida de control para evitar la deserción del juego de formulación de políticas fue el castigo directo en caso de comportamiento desleal. En otras palabras, el proceso de formulación de políticas paraguayo durante este periodo se basó en cuatro reglas simples. Primera, la rama ejecutiva debía ser la fuente de cualquier cambio en el statu quo. El Congreso no era el lugar esperado para la innovación política y la responsabilidad por el desempeño político era exclusivamente del presidente. Segunda, se esperaba que un partido gobernante cohesivo apoyara las propuestas del presidente en el Congreso (Lewis, 1982). Una carrera legislativa era esencialmente la compensación para los políticos leales al presidente y el Partido Colorado tenía siempre garantizada una mayoría (e incluso una supermayoría correspondiente a las dos terceras partes) bajo el sistema electoral de “lista incompleta” utilizado hasta 1992. Tercera, se esperaba que el poder judicial fuera la capa protectora de las políticas del presidente frente a los desafíos externos. Cuarta, se asumió que los actores sociales descontentos podían ser cooptados, sobornados o reprimidos para aceptar las nuevas políticas.

Este sistema generó un dictador cuya aquiescencia fue tanto necesaria como suficiente para alterar el statu quo de las políticas. El cumplimiento de dos acuerdos de largo plazo fue necesario para sostener este sistema: el primero les permitía a los líderes militares más importantes controlar las rentas de ciertas actividades ilegales (operaciones de con-

trabando, tráfico de drogas); el segundo acuerdo aseguraba el control de la distribución de cargos públicos y de recursos clientelares en manos de los políticos del Partido Colorado.

Dentro de este marco general, ciertos acuerdos políticos intertemporales específicos fueron viables, pero en su mayor parte irrelevantes, ya que los políticos y las fuerzas armadas habían delegado la función de formulación de políticas al ejecutivo. Esta delegación de autoridad permitió a Stroessner adoptar una serie de reformas. Por ejemplo, en los primeros años del régimen, Stroessner revirtió algunas de las políticas nacionalistas de los años cuarenta (v. gr., el monopolio sobre el comercio interior de carne de res controlado por la Corporación Paraguaya de Carnes, Copacar). En 1957, el gobierno adoptó un programa de estabilización patrocinado por el FMI. Este incluía la desregulación del comercio, la reducción de la base monetaria, recortes en el gasto público y un congelamiento de salarios. El consiguiente préstamo dispuesto en 1957-61 y la recuperación del crédito externo facilitaron un extenso programa de construcción de carreteras (Campos y Canese, 1987).

La alianza de las fuerzas armadas, el Partido Colorado y el gobierno también reforzó las expectativas a largo plazo para el régimen. Por consiguiente, el régimen de Stroessner mostró una habilidad significativa para cosechar los beneficios ofrecidos por las oportunidades económicas a largo plazo. Por ejemplo, el desarrollo hacia la frontera con Brasil, buscando diversificar un patrón de relaciones económicas dependiente de Argentina, requirió grandes inversiones y una política exterior activa y estable. Este movimiento a gran escala hacia la frontera oriental requirió coordinación en la distribución de tierras, migración rural interna y un masivo impulso de la construcción, entre otras cosas. Dicha coordinación fue posible gracias a la “cooperación” intertemporal de los actores clave (el gobierno, el partido y las fuerzas armadas). La adaptación del modelo de desarrollo para permitir aumentar la integración con Brasil habría sido improbable durante gobiernos de corta duración como los que caracterizaron el periodo posterior a la guerra del Chaco (1936-54). Durante ese periodo de 18 años hubo 12 presidentes diferentes y la volatilidad política impidió una adaptación a los cambiantes entornos económicos.

El horizonte de largo plazo hizo posible también que el régimen se comprometiera de manera más profunda a adoptar reformas económicas. Durante el periodo 1956-81 el gobierno distribuyó más de 88.000

granjas con las cuales cubrió 7,4 millones de hectáreas en 48 colonias (Lynn Ground, 1984). Esta distribución de tierras representó el 59% de las granjas existentes en 1956 y el 35% de las existentes en 1981. Tales políticas promovieron la aparición de un sector empresario rural vinculado al régimen. El sector aprovechó el auge en la producción de soja y algodón en la siguiente década. Durante este periodo, el gobierno también construyó carreteras, silos y, lo más importante, la represa más grande del mundo, el complejo hidroeléctrico de Itaipú, junto con Brasil. Este proyecto a gran escala estimuló el desarrollo de un gran sector de la construcción, el cual creció de menos de 22 compañías de construcción de propiedad familiar a principios de la década de 1970 a alrededor de 250 corporaciones después del periodo de Itaipú (Borda, 1993).

La estrategia de crecimiento a largo plazo resultó muy efectiva. Durante la década de 1960, el crecimiento del PIB real fue de 4,2%. Y en la década siguiente Paraguay registró una de las tasas de crecimiento más altas de la región, con un PIB real que creció al 8% anual.

En un rígido contraste con el periodo 1954-81, cuando el PFP paraguayo fomentó políticas adaptables, entre 1982 y 1989 el régimen tendió hacia políticas mucho más rígidas. A medida que la “sombra del futuro” se volvía cada vez más pequeña, los acuerdos cooperativos entre los actores clave del régimen de Stroessner se volvieron más difíciles de sostener. La principal razón fue la edad del dictador y el (aparente) deterioro de su salud, particularmente después de 1987 (Abente Brun, 1993). Debido a que el ejecutor de los acuerdos intertemporales era el mismo Stroessner, el problema de la sucesión era muy importante. Al contrario de los regímenes neopatrimoniales menos institucionalizados en los cuales el poder puede ser fácilmente transferido al hijo del dictador después de su muerte (Nicaragua en 1956, Haití en 1971), los Militantes (la facción que buscó una solución dinástica al problema de la sucesión) tuvieron que confrontarse con un diverso conjunto de grupos dentro del Partido Colorado y de las fuerzas armadas. Tal como predice el teorema *folk* en la teoría de juegos, la cooperación intertemporal fue cada más difícil de sostener a medida que el final del juego se volvió más perceptible.³ De

³ En la teoría de juegos, los teoremas *folk* implican que en los juegos repetidos cualquier resultado es un concepto de solución viable, si bajo tal resultado los jugadores minimizan el máximo de pérdidas posibles que pudieran enfrentar en el juego.

hecho, el final del régimen de Stroessner fue, en última instancia, la consecuencia de un conflicto sucesorio (Martini y Lezcano, 1997).

El ocaso del régimen de Stroessner también coincidió con condiciones económicas cada vez más duras. Luego de la finalización del proyecto de la represa de Itaipú, la economía paraguaya entró en una profunda recesión que se extendió a lo largo de la década de 1980. Al mismo tiempo, la crisis de la deuda afectó a dos de los principales socios comerciales de Paraguay: Brasil y Argentina. El PIB de Paraguay descendió por dos años consecutivos, siendo la producción un 4% menor en 1983 con relación a 1981. El crecimiento se reanudó en 1984, pero la tasa promedio durante 1984-86 estuvo bien por debajo del crecimiento de la población (Banco Mundial, 1992).

Los sectores que más sufrieron a partir de 1982 fueron los que habían crecido más rápidamente durante el auge de la década de 1970 (construcción, comercio y finanzas). A esta altura, el apoyo de estos sectores se había vuelto muy importante para el régimen Stroessner. En vez de intentar alinear la economía local con las restricciones externas, el gobierno intentó evitar la recesión posterior a Itaipú estimulando la inversión y el gasto públicos. El efecto de estas políticas fue el de agregar un desequilibrio financiero a la ya existente recesión. La economía siguió estancada y la inflación se aceleró. Para financiar el aumento del gasto, el gobierno incrementó de manera extrema su endeudamiento externo. La deuda a mediano y a largo plazo (incluyendo reprogramaciones) pasó del 15% del PIB en 1981 al 62% en 1987. Además, una gran parte del endeudamiento externo se utilizó en proyectos de baja rentabilidad, lo cual aumentó la inestabilidad económica y eventualmente condujo a la suspensión de desembolsos de varios prestamistas (Banco Mundial, 1992).

En términos de sus efectos sobre el “bienestar” de la población, el PFP del *stronismo* (1982-89) suministra un buen ejemplo de la independencia entre la adaptabilidad política y la orientación de las políticas públicas. A través de todo el periodo 1954-89, las políticas en Paraguay se caracterizaron por su baja orientación hacia el público en general. Su propósito era beneficiar principalmente la lealtad de los miembros del Partido Colorado y de las fuerzas armadas. Incluso durante sus años “dorados”, la membresía en el Partido Colorado fue un requisito para hacer negocios con el gobierno y un sistema extenso de clientelismo fue administrado por una red de seccionales a nivel nacional. De acuerdo

con Ramón Fogel (1993, p. 16), los recursos invertidos en las represas hidroeléctricas (76% de Itaipú y 24% de Yacyretá) fueron “canalizados por un grupo reducido de seguidores civiles y militares de la dictadura concentrados en unas pocas compañías (...) y a la larga dedicados a la especulación, al desarrollo de empresas financieras y a la adquisición de ranchos; por consiguiente, los poderosos grupos económicos se integraron a sí mismos a los nuevos sectores económicos”.

Campos y Canese (1987) identifican una serie de inversiones públicas “inconvenientes” que comenzaron en la segunda mitad de la década de 1970. Los autores sostienen que estos proyectos compartieron un patrón común caracterizado por una dudosa necesidad de capital de riesgo, planes sobredimensionados, la imposibilidad de recuperar la inversión, conflictos de intereses, endeudamiento externo, adjudicación directa (y no por licitación) y la sistemática utilización de proveedores extranjeros. Entre estos proyectos se encuentran la planta de acero ACEPAR, el aeropuerto Presidente General Stroessner (hoy Ciudad del Este), el puente sobre el río Paraguay en la ciudad de Concepción, la compra de helicópteros y embarcaciones militares, la construcción de grandes hospitales y el programa de telecomunicaciones del Chaco. Tratando de explicar estos “elefantes blancos”, los autores concluyeron que “la dimensión del gasto público (...) sugiere que esta constituye una de las formas más importantes de generar rentas concentradas en un pequeño número de personas” (Campos y Canese, 1987, p. 82).

La falta de orientación al público en general también reforzó la rigidez de las políticas en la década de 1980. Por ejemplo, la recesión de 1980 no condujo a una reducción en el clientelismo. Por el contrario, el empleo público (que había crecido a un promedio de 4,5% anual en 1975-80) creció a una tasa del 4,8% en 1980-84 y a una tasa del 5,6% en 1984-87 (Campos y Canese, 1990). El número total de cargos públicos se expandió de 82.000 en 1980 a 119.000 en 1989 (Campos y Canese, 1990, cuadro 4). En 1982, antes de la elección general de 1983, el gasto total en salarios del sector público (excluyendo las empresas del Estado) creció en un 19%, justo en el momento en el que la economía se estaba desacelerando. Como resultado, la participación de los salarios públicos en el consumo público total creció del 58% en 1981 al 68% en los años siguientes.

El periodo posdictatorial

El 3 de febrero de 1989, un golpe de Estado conducido por el general Andrés Rodríguez expulsó del poder a Alfredo Stroessner e inició la transición a la democracia. Siguiendo el “procedimiento estándar” establecido desde 1954, el general Rodríguez fue nominado como el candidato del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de mayo de 1989 y ganó con un 74% de los votos.

El colapso del viejo régimen tuvo tres consecuencias. En el corto plazo, la llegada de una nueva coalición, combinada con un PFP que permaneció centrado en el ejecutivo, facilitó un nuevo periodo de grandes reformas. En el mediano plazo, los conflictos internos de la nueva coalición desmoronaron progresivamente el control del presidente sobre el Partido Colorado y plantaron la semilla del faccionalismo analizada más adelante. En el largo plazo, el incremento del respeto por las libertades civiles y la adopción de una nueva constitución en 1992 facilitaron la incorporación de nuevos jugadores dentro del proceso de formulación de políticas (y así multiplicaron el número de puntos de veto).

Un aspecto interesante de este breve periodo “de transición” es que el proceso de formulación de políticas operó según las reglas existentes (pero, en este caso, con un nuevo liderazgo). Entre 1989 y 1993, el régimen de transición preservó el proceso de formulación de políticas centrado en el ejecutivo bajo el comando de Andrés Rodríguez. Por tanto, este periodo nos provee una situación “cuasiexperimental” para evaluar posteriormente las oportunidades y limitaciones ofrecidas por el viejo PFP. En las cuestiones en que las preferencias políticas del viejo y del nuevo régimen coincidían, deberíamos observar una continuación de las políticas públicas existentes (es decir, estabilidad política). De modo similar, en los aspectos divergentes, deberíamos observar un rápido cambio en las políticas.

El análisis de las principales políticas adoptadas en este periodo de transición es coherente con estas expectativas. Una cuestión en la cual Rodríguez compartió las preferencias con su predecesor fue en el tema de la tenencia de tierras. Después del derrocamiento del régimen de Stroessner, la lucha de los pequeños campesinos por obtener la propiedad de la tierra era el asunto más urgente que enfrentaba el sector rural en Paraguay. El agotamiento de las tierras públicas en la década de 1980, junto con las dificultades que enfrentaban los campesinos para adquirir

tierras en el mercado, debido a la pobreza y a la baja rentabilidad de los cultivos campesinos, generó una gran cantidad de campesinos sin tierra. Hubo más de 110.000 familias sin tierra en 1989. En ese año, el Congreso paraguayo buscó resolver este problema con un nuevo programa de reforma agraria cuyo objetivo era atender los reclamos de las familias sin tierra (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1989). Sin embargo, la administración de Rodríguez no implementó estas reformas de manera efectiva. Si bien el Congreso aprobó leyes autorizando la expropiación de más de medio millón de hectáreas, la implementación efectiva de las expropiaciones tan solo alcanzó 47.134 hectáreas (9% del área afectada) (Servicio de Consultoría Informativa, octubre de 1995). Además de la muy lenta implementación de los procedimientos de expropiación, el gobierno no tuvo la voluntad política de recuperar muchas de las tierras que habían sido adquiridas en forma irregular por altos funcionarios del régimen dictatorial (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1989).

En algunos aspectos clave, las preferencias políticas de las administraciones de Stroessner y de Rodríguez divergieron. Como resultado, varios intentos de reforma política tuvieron lugar a principios de la década de 1990. Tras un largo periodo de rigidez pos-Itaipú, las políticas económicas durante la transición (1989-93) tuvieron como objetivo la desregulación de la economía. Este proceso incluyó la liberalización de la tasa de cambio, reducciones arancelarias sustanciales, desregulación de los precios agrícolas y desregulación de las tasas de interés (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1989, 1990, 1991). El primer año de la administración Rodríguez estuvo marcado por reformas al sistema cambiario, reducciones arancelarias y la liberalización de los precios agrícolas. En 1990, la administración liberalizó las tasas de interés y firmó la Ley 60/90, promoviendo la inversión extranjera. Un año después, Paraguay se unió al Mercosur (con Argentina, Brasil y Uruguay), reduciendo en un 47% todos los aranceles para los productos de los países miembros excluidos de la lista de excepciones. La meta de aranceles cero fue establecida para 1996. El mismo año, el gobierno redujo las reservas requeridas en el banco central para depósitos bancarios y firmó la Ley 117/91 que estableció un igual tratamiento para los inversionistas nacionales y extranjeros (pudiendo acceder estos últimos a diversos incentivos de promoción de la inversión). Paraguay también se unió al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), parte del

grupo del Banco Mundial, que provee seguros contra pérdidas debidas a riesgos no comerciales. En 1992, el gobierno redujo nuevamente los aranceles y promulgó una reforma tributaria que involucró la creación de un impuesto al valor agregado y una simplificación de la estructura fiscal.

Aunque algunas de las políticas públicas mutaron de la rigidez a la adaptabilidad a principios de la década de 1990, la baja orientación de las políticas hacia el público general se mantuvo constante. En 1991, los recursos del gobierno todavía se utilizaban para financiar al Partido Colorado en las elecciones (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1991) y el problema de la corrupción no se atacaba en forma seria. Por ejemplo, en 1990 el ejecutivo vetó una ley para crear una comisión nacional de investigación de la corrupción contra el sector público.

El nuevo proceso de formulación de políticas

El periodo de transición 1989-92 inició procesos lentos pero estables de democratización y descentralización. Se garantizaron las libertades de discurso y de asociación; las elecciones se volvieron progresivamente más limpias; se avanzó en la renovación del sistema judicial y fueron removidos muchos jueces nombrados por razones políticas bajo el régimen dictatorial. Sin embargo, fue recién en 1992 cuando la adopción de una nueva constitución reestructuró las reglas fundamentales del juego. En particular, el “triumvirato”, formado por el Partido Colorado, el gobierno y los militares, que había caracterizado al régimen de Stroessner se vio significativamente debilitado bajo el nuevo marco constitucional.

El 10 de diciembre de 1991, los paraguayos votaron para elegir una asamblea constituyente de 198 miembros. Tres semanas después, una asamblea nacional constituyente fue formalmente establecida. Esta incluyó 122 miembros del dominante Partido Colorado y 55 del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El principal propósito de la asamblea fue reemplazar la constitución, la cual había sido adoptada en 1967 bajo el régimen de Stroessner. Específicamente, se buscó establecer un sistema de pesos y contrapesos y proclamar la ilegalidad de la dictadura y la tiranía. El 10 de marzo, el comité de redacción aprobó artículos llamando a la separación y al equilibrio de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). El 27 de mayo, el comité también aprobó artículos prohibiendo la reelección presidencial, creando el cargo de vicepresi-

dente y estableciendo el control civil sobre las fuerzas armadas. Estas disposiciones, como se analizará más adelante, probaron ser cruciales para el desarrollo del nuevo PFP paraguayo. La asamblea aprobó la nueva constitución el 20 de junio. Dos días después, el presidente Andrés Rodríguez juró sostener la nueva constitución, a pesar de que, en su opinión, el artículo que les prohibía a él y a los miembros de su familia participar de las elecciones de 1993 era una “afrenta” a su honor.

El 9 de mayo de 1993, un nuevo presidente, legisladores y gobernadores departamentales fueron elegidos simultáneamente en elecciones nacionales. Juan Carlos Wasmosy, candidato del Partido Colorado, recibió el 40% de los votos, y se convirtió en el primer presidente civil de Paraguay en 39 años. La victoria de Wasmosy aseguró el dominio continuado del Partido Colorado sobre el poder político del país. Sin embargo, a diferencia de Rodríguez, el presidente electo tuvo que operar bajo el nuevo marco institucional establecido en la Constitución de 1992.

Entre los cambios más importantes de la Constitución de 1992 estaban los que afectaban a los poderes de la presidencia. El nuevo marco institucional privó al presidente de los poderes para disolver el Congreso. Dotó a la rama ejecutiva con una relativa y débil “proactividad” y con poderes “reactivos”.⁴ La Constitución de 1992 (artículo 210) limita los poderes reactivos del presidente en tres formas. Primero, el presidente no puede emitir decretos en forma unilateral. En cambio, el poder ejecutivo debe presentar al Congreso proyectos de ley de carácter “urgente” (los cuales puede llegar a implementar legalmente si el Congreso no actúa dentro de los siguientes 60 días). Segundo, el presidente no puede introducir más de tres proyectos de ley “urgentes” por año. Tercero, el Congreso puede reconsiderar el carácter de urgente de un proyecto de ley con el apoyo de las dos terceras partes de los votos, revirtiendo el proceso de formulación de políticas a su trámite normal. Por esta razón, generalmente los poderes proactivos de la rama ejecutiva se consideran

⁴ Siguiendo a Shugart y Carey (1992), Payne y otros (2002) caracterizan los poderes reactivos del presidente paraguayo como “moderados” con respecto a los “débiles” poderes reactivos de los presidentes de Costa Rica y Honduras, quienes presumiblemente carecen de poderes de veto parciales. Sin embargo, los artículos 126-127 de la constitución costarricense permiten al presidente “enmendar” proyectos de ley aprobados por el Congreso y retornarlos a la Asamblea para la reconsideración, y el artículo 220 de la constitución hondureña es ambiguo acerca de la posibilidad de un veto parcial.

“sin dientes”. Además, el veto parcial puede ser anulado por una mayoría absoluta del Congreso.

Asimismo, las disposiciones relacionadas con la elección del presidente también afectaron su capacidad para apelar a la “legitimidad” de origen y dirigirse en forma directa al público. La asamblea constitucional estableció que el presidente y el vicepresidente serían elegidos mediante pluralidad simple de sufragios, por un periodo pluralista de cinco años. La regla de mayoría simple evitaba una segunda vuelta en caso de que ningún candidato recibiera una mayoría absoluta. Por consiguiente, el sistema permitió la elección de presidentes “minoritarios”. El artículo que prohibía la reelección presidencial también generó la posibilidad de que los presidentes se convirtieran en “patos rengos” al final de sus mandatos.

Con respecto al poder legislativo, la constitución dispuso que los diputados y senadores sean elegidos en elecciones concurrentes cada cinco años y puedan ser reelegidos indefinidamente (al contrario del presidente). La Constitución de 1992 estableció una Cámara de Diputados de 80 miembros a ser elegidos en 18 distritos. Los diputados se eligen a través de listas partidarias cerradas y bloqueadas bajo un sistema de representación proporcional (usando el divisor D'Hondt) en distritos relativamente pequeños (la magnitud de distrito promedio es 4,4). En teoría, el sistema de lista cerrada crea pocos incentivos para cultivar el “voto personal” (Carey y Shugart, 1995; Hallerberg y Marier, 2004). Sin embargo, como discutimos más adelante, el requisito legal de que los partidos lleven a cabo elecciones primarias en combinación con el tamaño relativamente pequeño de los distritos ha incentivado políticas particularistas en la cámara baja. El Senado se compone de 45 miembros elegidos mediante listas partidarias cerradas y bloqueadas en un único distrito electoral de carácter nacional. De este modo, a diferencia de los diputados, quienes tienen claros incentivos para promover los intereses departamentales, los senadores no representan a las élites locales. Por el contrario, los senadores tienden a ser figuras representativas de cada uno de los partidos a nivel nacional. En relación con sus otras características, el sistema bicameral paraguayo es altamente congruente. Eso significa que la composición partidaria de ambas cámaras es usualmente muy similar (Lijphart, 1999; Llanos, 2002).

Más importante aún, la Constitución de 1992 otorgó al Congreso más poderes “proactivos” y “reactivos” de los que este poseía bajo el

régimen de Stroessner. Por ejemplo, el poder legislativo pasó a ser el encargado del nombramiento de los miembros de la Corte Suprema y de los demás miembros del poder judicial. Adicionalmente, la constitución estableció la posibilidad de que una mayoría parlamentaria de dos tercios pueda, no solo bloquear, sino también declarar nulos los decretos del poder ejecutivo. Finalmente, la constitución le brindó a la legislatura la atribución de iniciar investigaciones sobre casos de corrupción militar y de violaciones a los derechos humanos ocurridos en el pasado (Nickson, 1997).

La Constitución de 1992 también incluyó diversas disposiciones intentando reformar el sistema judicial. Estableció una amplia definición de los derechos humanos así como también un nuevo marco institucional para los tribunales de justicia. La constitución además buscó promover la independencia de la justicia: estipuló que el 3% del gasto público sea asignado al poder judicial y estableció que ningún juez pueda tener puestos partidistas. Además, se dispuso la creación de un jurado para enjuiciar a los jueces (independiente del control de la Corte Suprema) y de un Consejo de la Magistratura para seleccionar a los jueces. Sin embargo, muchas de estas iniciativas nunca fueron completamente implementadas (o nunca implementadas). El resultado fue, en algún sentido, un poder judicial más autónomo, aunque difícilmente competente.

Otro importante aspecto del nuevo proceso de formulación de políticas fue la aparición de las organizaciones de la sociedad civil con capacidad para actuar como jugadores de veto “de último minuto” y de esta manera tener control sobre la autoridad del gobierno. En particular, la mayor libertad de asociación experimentada a partir de 1989 permitió un fortalecimiento considerable de las organizaciones *campesinas* autónomas. El fortalecimiento de estas organizaciones se caracterizó no solo por la amplitud de su membresía sino también por una mejor articulación entre las organizaciones locales y pequeñas federaciones de granjeros nacionales y regionales. Únicamente en el periodo 1989-92, más de 12.500 familias se organizaron en más de 550 nuevos comités (Ocampos y Rodríguez, 1999). Los campesinos organizados también se volvieron activamente comprometidos con la extensión de sus redes organizacionales para abarcar instancias más amplias de coordinación. Un primer intento por extender la coordinación entre las organizaciones campesinas fue la Federación Nacional Campesina (FNC), la cual se fundó en

julio de 1991 e incluyó inicialmente 15 organizaciones y aproximadamente 7.000 miembros (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1991). Las organizaciones asociadas con Conapa tuvieron la iniciativa de crear la FNC (Ocampos y Rodríguez, 1999). En 1992, a la par de la recién creada FNC, existían otras cuatro pequeñas federaciones de granjeros nacionales con al menos 15.000 miembros (Ocampos y Rodríguez, 1999).

El factor que posiblemente más contribuyó a dar forma al nuevo PFP, en este contexto particular, que incluyó nuevas disposiciones institucionales y la aparición de nuevos jugadores de veto, fue el realineamiento de las fuerzas políticas de Paraguay. Históricamente, los partidos políticos en Paraguay se han organizado alrededor de la competencia entre dos organizaciones del siglo XIX: los Colorados (o Asociación Nacional Republicana, ANR) y los Liberales (hoy día llamados Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA). La recuperación de los derechos políticos por los ciudadanos paraguayos se reflejó en la participación electoral de nuevas fuerzas políticas. Durante el periodo de transición, la aparición de candidatos independientes y nuevas fuerzas políticas presentó un desafío al sistema bipartidista. Candidatos independientes se presentaron a las elecciones para la asamblea nacional a finales de 1991. Un nuevo partido político de clase media, el Partido Encuentro Nacional (PEN), logró 23% de los votos en las elecciones presidenciales de 1993. Otros partidos (Unace de Oviedo, el Movimiento Patria Querida y País Solidario) emergieron a principios de la década de 2000.

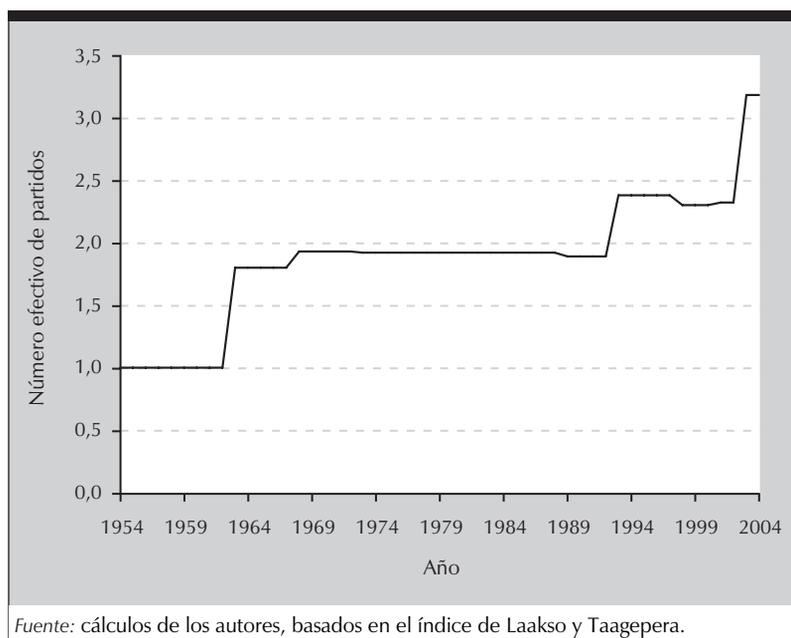
Durante la mayor parte del periodo 1989-2008 el poder ejecutivo permaneció bajo el control del Colorado (algunas excepciones a esta regla han sido la captación del puesto de la vicepresidencia por los liberales en la elección de 2000 y la incorporación del PEN en el gabinete en 1999-2003). El predominio del Partido Colorado culminó en abril de 2008 cuando Fernando Lugo ganó las elecciones presidenciales con 41% de los votos, derrotando a la candidata del Partido Colorado, Blanca Ovelar, que obtuvo el segundo lugar, con 31%.

Por su parte, a medida que el proceso de transición democrática se fue desarrollando, el poder legislativo se volvió cada vez más pluralista. La oposición al Partido Colorado, representada por el partido Liberal y algunas de las nuevas fuerzas políticas, fue ganando cada vez más acceso al proceso de formulación de políticas. Aunque la ANR es todavía el partido con mayor representación parlamentaria (ganó el 67% de las

bancas en la cámara baja en 1989, el 50% en 1993, el 56% en 1998, el 46% en 2003 y el 37,5% en 2008), los liberales obtuvieron la segunda minoría (36% de las bancas) en dicha cámara en las elecciones de 2008. Los partidos más pequeños de clase media (Encuentro Nacional, País Solidario y Patria Querida) y un disidente del Colorado (Unace) han obtenido pocas bancas en el Congreso.

El gráfico 9.1 representa la transformación de Paraguay, que pasó de ser un sistema de partido hegemónico en 1954 a un sistema multipartidista en 2004. Como indicador, usamos el número efectivo de índices de partido (Laakso y Taagepera, 1979).⁵ En el periodo anterior a 1963, el año a partir del cual Stroessner toleró la existencia de una oposición testimonial en el Congreso, el número efectivo de partidos era 1,0. Entre

Gráfico 9.1 Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados, Paraguay, 1954-2004 (índice Laakso-Taagepera)



⁵ El número efectivo de partidos es un índice similar al índice de Herfindahl-Hirschman de concentración de mercado (HHI) que pondera la distribución de las curules legislativas entre los partidos políticos. La fórmula para el índice es $NEP = 1 / \sum (p^2)$, donde p representa la proporción de curules controlada por cada uno de los partidos en la cámara baja.

1963 y 1992, el número efectivo de partidos fue, en promedio, de 1,9. En el decenio 1994-2004, sin embargo, el multipartidismo ha crecido en el Congreso paraguayo, con 3,2 partidos efectivos en la Cámara de Diputados hacia 2004.

Junto con estas transformaciones del sistema de partidos paraguayo, el Partido Colorado en sí experimentó también cambios muy importantes. Específicamente, la “unidad granítica” del partido dominante durante la era de Stroessner dio paso al incremento del faccionalismo. La atomización del partido tuvo lugar en cinco etapas, empezando con la elección de la asamblea constituyente y conduciendo a la disidente ANR en 2003:

1. Aunque el Partido Colorado obtuvo una mayoría de las bancas en la asamblea constituyente de 1992, la presencia de facciones internas creó espacio para la formación de coaliciones estratégicas con fuerzas opositoras. Por ejemplo, los líderes del Partido Colorado provenientes del interior (la Bancada Campesina) lograron establecer las bases constitucionales para el proceso de descentralización (Barreda y Costafreda, 2002) y la facción conducida por Luis M. Argaña fue capaz de imponer una prohibición constitucional a la reelección presidencial de Rodríguez.
2. En respuesta a este movimiento, el comandante de la caballería y mano derecha del presidente Rodríguez, general Lino Oviedo, bloqueó las ambiciones presidenciales de Argaña. A finales de 1992, cuando Luis M. Argaña y Juan Carlos Wasmosy se enfrentaron en las primarias presidenciales, Oviedo intervino en el proceso de conteo de votos para asegurarse de la derrota de Argaña. Este movimiento ubicó al general Oviedo en una posición altamente influyente durante la nueva administración de Wasmosy a partir de 1993.
3. En 1996, los conflictos internos del Partido Colorado entraron en una nueva fase. La insistencia del general Oviedo de entrometerse en el proceso político condujo, a la postre, a un enfrentamiento con el presidente Wasmosy. En abril de 1996, Wasmosy ordenó el retiro de los aliados militares de Oviedo, y este respondió con una insurrección (fallida) (Ayala Bogarín y Costa, 1996). Esta acción, en última instancia, condujo al arresto de Oviedo y justificó su proscripción en la elección general de 1998, a pesar de que el

- general había surgido como el candidato favorito en la primaria del Partido Colorado, derrotando a Luis M. Argaña.
4. Dado que Oviedo se encontraba bajo arresto, su compañero de fórmula Raúl Cubas Grau fue nombrado candidato oficial del Partido Colorado en 1998. Por razones legales, Luis M. Argaña fue su vicepresidente. La decisión del presidente Cubas de liberar a Oviedo inmediatamente después de tomar posesión del cargo, creó una nueva confrontación con la facción de Argaña y mereció una amenaza de juicio político por el Congreso. De hecho, se llegó a especular que el Congreso destituiría al presidente Cubas e instalaría a Argaña como nuevo jefe del ejecutivo. Pero en marzo de 1999 el vicepresidente fue asesinado. La muerte de Argaña desencadenó una ola de protestas (conocida como “Marzo Paraguayo”) que finalizó con la renuncia de Cubas y la instalación de Luis González Macchi como presidente interino.
 5. En los tres años siguientes, la facción ovidista intentó recíprocamente destronar al presidente González Macchi varias veces. Un fallido golpe militar tuvo lugar en mayo de 2000. En medio de diversos escándalos de corrupción, los ovidistas y el partido liberal intentaron enjuiciar a González Macchi en al menos tres oportunidades.⁶ Aún en el exilio y con la prohibición de participar de la elección presidencial, el general Oviedo ordenó la transformación de su facción del Partido Colorado en un nuevo partido, Unace (Unión Nacional de Colorados Éticos), para la campaña de 2003.⁷

Los eventos ilustran cómo el excesivo *internismo* se convirtió en la norma del Partido Colorado y de qué modo las tradicionales relaciones entre los militares y los colorados se deterioraron. En este contexto, nuevas reglas electorales establecieron la obligatoriedad de llevar a cabo elecciones primarias para definir las candidaturas así como también la composición de las convenciones partidarias. Las nuevas reglas también prohibieron la práctica que permitía deducir contribuciones de los haberes de los empleados públicos para solventar al Partido Colorado, e impidieron que los miembros de las fuerzas armadas se afilien al Partido Colorado.

⁶ Finalmente, un juicio político tuvo lugar a principios de 2003, aunque el Senado absolvió a González Macchi.

⁷ El general Lino Oviedo retornó a Paraguay a finales de junio de 2004.

El funcionamiento del PFP a partir de 1993

Como resultado de la trayectoria histórica descrita anteriormente, y de la estructura institucional creada por la Constitución de 1992, el funcionamiento del proceso de formulación de políticas paraguayo es muy diferente a los mecanismos que lo caracterizaron durante el *stronato*. Esta sección busca caracterizar el PFP surgido a partir de 1993. Este periodo incluye las administraciones Wasmosy (1993-98), Cubas Grau (1998-99), González Macchi (1999-2003) y Duarte Frutos (2003-08).

Dado que las reglas que gobiernan el PFP se encuentran en evolución constante, es difícil determinar con absoluta precisión sus características principales. De todos modos, esta sección presenta una interpretación de cómo ha funcionado el proceso de formulación de políticas a partir de 1993, y luego confronta algunas de nuestras conjeturas con evidencia centrada en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Nuestra conclusión principal es que en el periodo posterior a 1993 los presidentes paraguayos han sido mucho más débiles en términos de su capacidad para llevar adelante sus agendas. La mayoría de los presidentes ha tenido grandes dificultades para aprobar políticas de alcance nacional, y por tanto ha tenido que recurrir mayormente a políticas de tipo particularista (muchas de las cuales fueron necesarias para poder aprobar políticas de mayor alcance).

Dada la tradición del presidencialismo fuerte, los presidentes paraguayos han continuado siendo los iniciadores de todas las políticas “relevantes”. Sin embargo, la capacidad del poder ejecutivo para imponer la agenda política se ha deteriorado por tres factores. Primero, como se discutió anteriormente, la Constitución de 1992 privó a los presidentes de sus inmensos poderes constitucionales (como el poder para disolver el Congreso). Segundo, la prohibición de la reelección presidencial hizo que eventualmente cada presidente se convierta en un “pato cojo” (o *lame duck*) hacia la finalización de su mandato. El tercer factor importante que se ha tenido en cuenta es la fragmentación de la ANR a partir de 1993.

En relación con este último punto, el gráfico 9.2 muestra la evolución del índice Rice de unidad partidaria para los partidos Colorado y Liberal en la Cámara de Diputados desde 1994 hasta 2004. El índice Rice toma el valor mínimo de cero, cuando los miembros de un partido están divididos en partes iguales en cualquier votación legislativa, y valores que

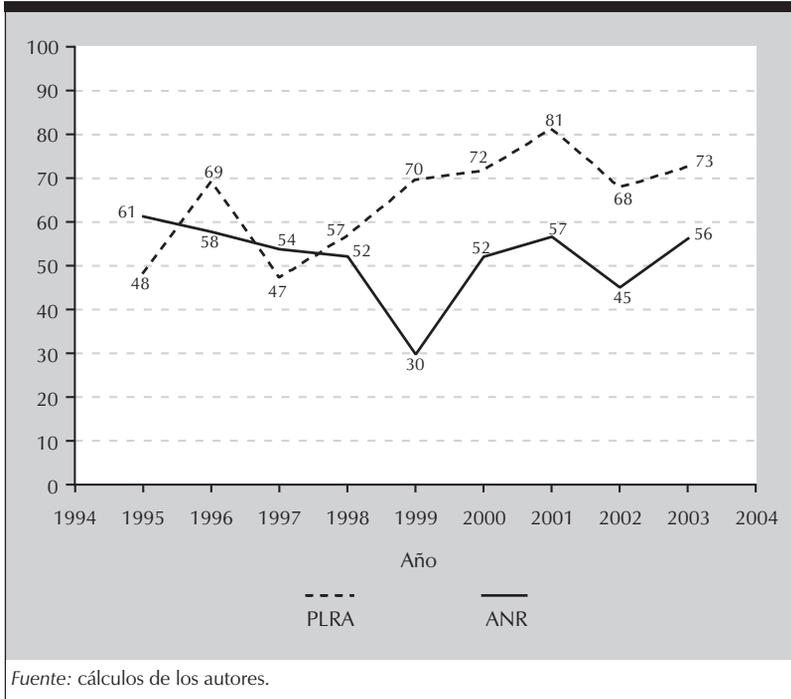
ascienden hasta un máximo de cien, cuando todos los miembros del partido votan juntos (Rice, 1925).⁸ Debido a que la Cámara de Diputados, en contraste con el Senado, recopila las votaciones nominales en forma periódica, fue posible estimar los puntajes de cohesión usando 1.409 votos controversiales, comenzando en 1995.⁹ En el gráfico 9.2 se muestra que la cohesión de los partidos paraguayos se tornó muy baja a mediados de la década de 2000. Cuando en 1999 la confrontación de facciones estaba en su momento más álgido, el índice de unidad del Partido Colorado registró un valor de tan solo 30 puntos. El promedio del valor del índice Rice de la ANR durante la administración de González Macchi fue de 43 puntos. En contraste con la ANR, el PLRA ha mostrado cada vez más cohesión, aunque sus puntajes no son particularmente altos (75 en promedio durante todo el periodo y 81 en el momento de mayor cohesión). En un estudio comparativo, John Carey señala que los valores en promedio del índice Rice son de 91 puntos para los partidos mexicanos, 81 para los partidos chilenos, 79 para los partidos peruanos y uruguayos, 75 para los partidos brasileños y 88 para los partidos argentinos (Carey, 2002b). En su estudio de la Cámara de Diputados argentina, Mark Jones (2002) reportó que los dos partidos más grandes del país (PJ y UCR) registraron consistentemente valores de más de 90 puntos entre 1989 y 1997.¹⁰

Así como la “unidad granítica” del partido dominante durante la era Stroessner dio paso al faccionalismo, la habilidad del Partido Colorado para desempeñar el papel de “dictador legislativo” también se ha desmoronado. En términos prácticos, esto significa que un presidente paraguayo pasó de controlar un Partido Colorado “granítico” con 67% de las

⁸ La fórmula para el índice es $R = (\text{Afirmativos} - \text{Negativos}) / (\text{Afirmativos} + \text{Negativos}) * 100$.

⁹ Los votos controversiales se definen como decisiones en las cuales al menos el 25% de los legisladores vota en contra del lado ganador (Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997). El enfoque sobre los votos controversiales garantiza que las decisiones legislativas menores, las cuales son normalmente consensuales y de esta manera inflan los puntajes de unidad de partido, no sean tenidas en cuenta.

¹⁰ La comparación de los puntajes de unidad es siempre difícil debido a que los votos nominales no son igualmente frecuentes en todas las legislaturas y los investigadores seleccionan los votos usando criterios ligeramente diferentes. En vez de desechar todos los votos no controversiales, Carey ponderó los votos de acuerdo con su cercanía y con el número de legisladores ausentes. Jones dio los puntajes de unidad “relativa”, sin tener en cuenta los legisladores ausentes ni los abstencionistas.

Gráfico 9.2 Unidad de partido, Paraguay, 1994-2004 (índice Rice)

bancas en el Congreso, a negociar con un partido dividido en facciones con 46% de las bancas en 2003. Por tanto, la capacidad de los presidentes para llevar a cabo reformas que requieren aprobación legislativa ha disminuido en forma monótona a partir de 1992.

Por otro lado, una arraigada tradición clientelar ha motivado a los líderes de las facciones de cada partido a construir sus propias bases de sustentación política. La introducción de primarias para la selección de candidatos ha contribuido a agravar este problema, desencadenando una encarnizada competencia para sumar nuevos adherentes a los partidos bajo la égida de cada facción. En consecuencia, a pesar de que la reelección congresal no está prohibida por la constitución paraguaya, el contexto electoral ha creado una mayor incertidumbre respecto de la supervivencia política de los legisladores. En 1998, el 54% de los diputados resultó reelegido, una cifra comparable a la cámara baja de Chile (Morgenstern, 2002). Cinco años después, únicamente el 21% de los diputados continuó en sus bancas, con un grado de rotación similar al

de los legisladores *amateur* de Argentina (Jones y otros, 2002).¹¹ La disminución en las tasas de reelección afectó a todos los partidos por igual. Los votantes, en general, se registran para participar en las primarias con el objeto de obtener incentivos selectivos, y por tanto su compromiso partidario es usualmente muy bajo. En consecuencia, dado que tienen que enfrentar tanto elecciones internas partidarias como elecciones generales bien competitivas, los legisladores paraguayos tienden a iniciar proyectos de ley de tipo particularista. Eso les permite demostrar que son capaces de producir beneficios concretos para sus seguidores. En suma, dadas las bajas tasas de reelección y el poco peso de la legislatura, los legisladores generalmente están poco interesados en la formulación de políticas de alcance general.

La disminución de los poderes presidenciales, la multiplicación de los partidos de oposición y la aparición de facciones autónomas dentro del partido dominante han llevado al Congreso a operar como un jugador de veto. De hecho, el número de proyectos de ley controversiales ha crecido a través del tiempo. Las controversias (que reflejan el rol adquirido por las facciones como jugadores de veto) han surgido principalmente en relación con políticas de alcance general (a nivel nacional, a nivel regional o a nivel sectorial) y de índole redistributiva o reguladora. Por el contrario, las políticas de tipo particularista, especialmente las de baja visibilidad y bajo costo marginal, han exhibido una menor probabilidad de generar fricción en la legislatura o en las relaciones ejecutivo-legislativo.

En este contexto, los presidentes interesados en obtener la aprobación legislativa de sus iniciativas se ven en la necesidad de crear coaliciones legislativas usando principalmente incentivos selectivos. Cuatro recursos se destacan para este propósito. Primero, los presidentes pueden usar el empleo público (particularmente en áreas administrativas de cobertura regional, como la educación o la salud pública) para beneficiar a los votantes de los legisladores leales. Segundo, pueden acelerar o retrasar los desembolsos de los fondos para los proyectos particularistas de los legisladores. Tercero, pueden garantizar cierta presencia en el diseño de las políticas a los partidos de clase media que buscan demostrar a

¹¹ Estas cifras son estimados de la reelección incondicional, basados en los datos de votación nominal. No sabemos cuántos diputados fueron realmente ubicados en las listas.

sus votantes urbanos que ellos ejercen influencia en el PFP. Cuarto, en circunstancias extremas pueden inclusive chantajear a sus compañeros de la ANR, argumentando que su falta de cooperación puede llevar al fracaso de las políticas, y eventualmente dañar las chances electorales del Partido Colorado en su conjunto. Aunque existe poca evidencia empírica respecto del uso de estos instrumentos para conformar coaliciones legislativas, algunos eventos históricos recientes sugieren que ellos ofrecen serias limitaciones. Por ejemplo, téngase en cuenta la descripción que hace Nickson (1997, pp. 187-88) de los intentos de Wasmosy para construir un “pacto de gobernabilidad” luego de su triunfo electoral en 1993:

La frágil alianza interna del Partido Colorado que había llevado a Wasmosy a la presidencia comenzó a romperse pocos meses después que este tomara posesión del cargo. Pocos líderes del partido estaban comprometidos con la propuesta de reducir progresivamente el tamaño del sector público anunciada en su discurso inaugural, ya que temían que dicha reforma destruiría la base del poder político del Partido Colorado (...). Para contrarrestar su falta de apoyo dentro del Partido Colorado, Wasmosy hizo concesiones al PLRA para obtener una mayoría en el Congreso. En su discurso inaugural, sacó a flote la idea de un “pacto de gobernabilidad” con el fin de asegurar la aprobación de la legislación (...) el pacto de gobernabilidad suponía la aprobación de la legislación originada desde el ejecutivo (...) sin embargo, el pacto no se propuso forjar un acuerdo fundamental sobre las reformas estructurales que eran necesarias para el fortalecimiento del proceso de democratización en general. La agenda política se vio pronto dominada por una amarga oposición del ejecutivo respecto de la legislación originada en el poder legislativo.

Alternativamente, el clientelismo y los favores políticos parecen ser una forma llamativa de atraer a las facciones periféricas del partido dominante y del PLRA. Los dos grupos cuentan con recursos limitados y en general necesitan consolidar el apoyo de sus votantes para sobrevivir en las primarias o eventualmente desafiar a los principales líderes partidarios. Por otro lado, este tipo de recursos suele ser menos efectivo cuando se trata de facciones más fuertes de la ANR (como los ovedistas) o el PLRA. En la medida en que los líderes de estas facciones intenten seducir a una audiencia nacional y posen sus ojos en el gran premio (la

presidencia), pueden llegar a ser más renuentes a entrar en acuerdos o pueden llegar a demandar una excesiva retribución por su apoyo. De manera similar, el argumento sobre la necesidad de preservar el dominio del Partido Colorado en futuras elecciones puede ser fácilmente rebatido. Cuando los sindicatos y las movilizaciones campesinas se oponen a una iniciativa política, los líderes del Partido Colorado invocarán este argumento para bloquear las reformas.

Estas condiciones sugieren que el sistema paraguayo tiende a generar cierta flexibilidad respecto de la adopción de políticas particularistas (orientadas a sectores específicos), pero una relativa rigidez cuando se trata de políticas redistributivas o políticas reguladoras de alcance más amplio. Cuando hablamos de políticas particularistas, nos referimos a las políticas de alcance limitado (cuyos beneficios se circunscriben a un grupo de individuos en particular o a una población determinada) y que son distributivas por naturaleza (transfiriendo fondos públicos a dichos beneficiarios). Por el contrario, las políticas destinadas a regular amplios sectores de la vida económica o ciertas actividades de alcance nacional, así como también las políticas destinadas a redistribuir el ingreso y las oportunidades entre grandes grupos socioeconómicos, tienden a ser más controversiales y, por tanto, en general tienen una mayor probabilidad de ser bloqueadas.

El análisis de todas las iniciativas legislativas consideradas por el Congreso paraguayo entre 1993 y 2002 (4.576 proyectos de ley) brinda sustento empírico a las conjeturas presentadas en el párrafo anterior.¹² En primer lugar, parecería existir una clara división del trabajo entre las diferentes ramas de gobierno respecto del alcance de las políticas públicas. El poder ejecutivo predomina en la formulación de políticas de alcance nacional y de las políticas relacionadas con el funcionamiento del sector público (constitucionalmente, el ejecutivo tiene el monopolio de la iniciativa legislativa en cuestiones presupuestarias). Por el contrario, la legislatura ejerce un predominio sobre la producción de proyectos de ley de carácter local e individual y, más sorprendente aún, sobre la producción de proyectos de ley referidos al sector privado. Además, los

¹² El tratamiento final significa que el proyecto de ley fue aprobado y firmado por el presidente; o el proyecto de ley fue rechazado por el Congreso o vetado por el ejecutivo; o el proyecto de ley fue tratado por última vez en algún momento entre 1993 y 2003 pero los legisladores no tomaron una decisión final (es decir, el proyecto de ley fue retirado, archivado o estaba pendiente al final de 2003).

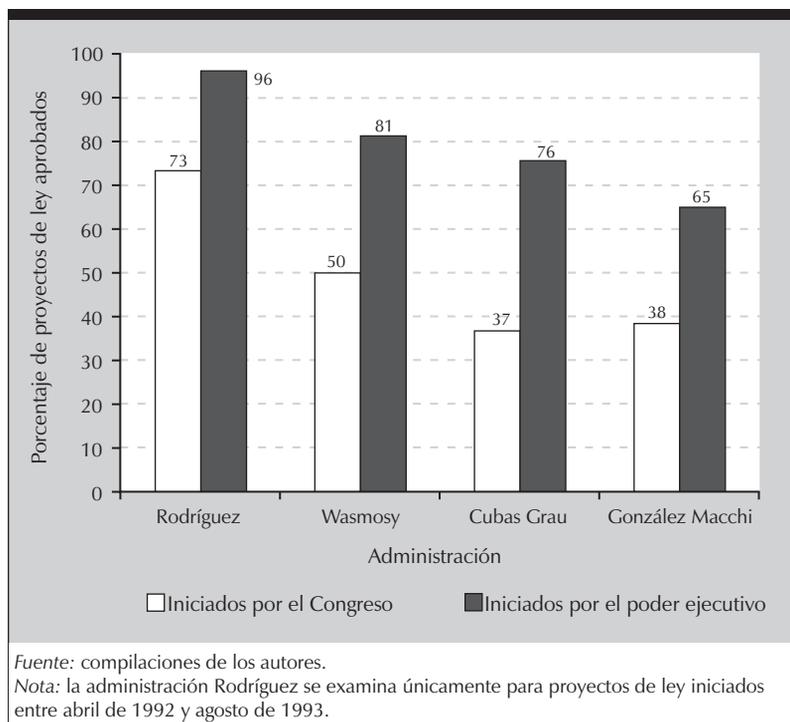
miembros del Congreso tienden a iniciar numerosos proyectos de ley de carácter distributivo y cuyo alcance es limitado (es decir, de tipo particularista). Dada esta definición, encontramos que solo el 7% de todos los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo durante el periodo en estudio pueden clasificarse como particularistas. Por otro lado, el 50% de todos los proyectos de ley iniciados por la Cámara de Diputados y el 55% de todos los proyectos de ley iniciados por el Senado son de este tipo.

En segundo lugar, la evidencia sugiere que, en contraste con el periodo 1954-89 (el cual se caracterizaba por la ausencia virtual de cualquier jugador de veto significativo), el “viejo” patrón de formulación de políticas se fue dismantelando progresivamente a principios de la década de 1990. Para evaluar el impacto del proceso de fragmentación legislativa sobre el PFP, clasificamos todos los proyectos de ley de acuerdo con su trámite legislativo. Específicamente, codificamos las iniciativas como aprobadas (convertidas en ley), rechazadas o detenidas (archivadas, retiradas o pendientes).¹³ En el gráfico 9.3 se muestra la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo y del legislativo entre 1992 y 2003. Las tasas de aprobación de los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo descendieron del 96% durante los 16 meses de la administración de Rodríguez (una cifra significativa, considerando que el presidente no podía ser reelegido) al 65% durante la administración de González Macchi. De hecho, la tasa de aprobación legislativa de este último es comparable con el promedio encontrado en un estudio de 11 países presidencialistas (63%), pero es claramente más baja que la tasa alcanzada por otros presidentes con partidos mayoritarios en el Congreso (72%) (*véase* Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004).

Los datos presentados en el gráfico 9.3 sugieren que el modelo de formulación de políticas con predominio del ejecutivo ha sido desafiado a través del tiempo por el proceso de fragmentación política. Pero también es verdad que la fragmentación ha minado la capacidad de los legisladores para sacar adelante sus políticas preferidas. La tasa de aprobación legislativa de los proyectos iniciados por el Congreso descendió del 73% durante los últimos meses de la administración Rodríguez a casi el 38% en 2003.

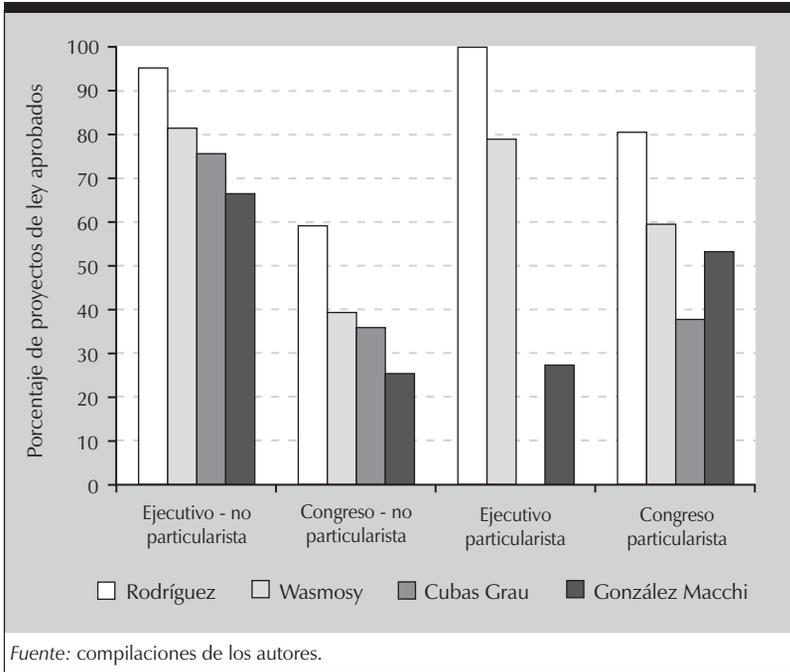
¹³ Algunos proyectos de ley se archivan cuando su contenido se incorpora en una iniciativa mayor. De modo que en unos pocos casos los proyectos de ley archivados pueden no haber sido detenidos en realidad. Infortunadamente, no existe una forma práctica de identificar esos proyectos de ley.

Gráfico 9.3 Tasa de aprobación de los proyectos legislativos, por administración e iniciador, Paraguay, 1992-2003 (porcentaje de proyectos de ley aprobados)



El gráfico 9.4 muestra información sobre las tasas de aprobación legislativa según el tipo de política (particularistas frente a no particularistas) en cuatro administraciones diferentes. Los datos sugieren que, en el caso de las políticas no particularistas, las tasas de aprobación tienden a bajar de presidencia en presidencia tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Además, en el caso de la iniciativa legislativa, el gráfico muestra que las políticas particularistas, siendo las iniciativas menos controversiales, fueron las que tuvieron la mayor probabilidad de ser aprobadas durante todo el periodo. Este patrón es menos claro en el caso de las iniciativas del ejecutivo, particularmente durante las administraciones de los presidentes Cubas y González Macchi, quienes iniciaron muy pocas políticas particularistas (de hecho, Cubas no envió una sola pieza de legislación de este tipo al Congreso). Nótese, sin embargo, que incluso cuando las políticas no particularistas superan la barrera legisla-

Gráfico 9.4 Tasa de aprobación de los proyectos de ley, por iniciador, administración y tipo de política, Paraguay, 1992-2003 (porcentaje de proyectos de ley aprobados)



tiva y se convierten en leyes, su probabilidad de ser desafiadas por otros “jugadores de veto” es significativamente alta (véase a continuación el análisis del funcionamiento del PFP).

Con base en esta información, el cuadro 9.1 presenta una regresión logística que modela los efectos simultáneos de los factores institucionales y los tipos de políticas sobre la probabilidad de cambio en las políticas (medido como aprobación de las políticas, y vetos presidenciales).

En el modelo 9.1 la variable dependiente indica si un proyecto de ley fue finalmente aprobado (en contraposición a los rechazados o bloqueados). Como base para la interpretación (la categoría excluida) utilizamos los proyectos de ley no particularistas. Los resultados del modelo 9.1 sugieren las siguientes conclusiones. En primer lugar, los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo tienen más probabilidades de ser aprobados que los iniciados por el Congreso, pero esta ventaja ha disminuido a lo largo del tiempo, en la medida en que las sucesivas administraciones

Cuadro 9.1 Tasa de aprobación y veto presidencial de los proyectos de ley, por iniciador y por área política, Paraguay

Variable independiente	Modelo 9.1 Aprobación		Modelo 9.2 Veto presidencial	
Meses para la siguiente elección	0,004	-0,003	0,009	-0,008
Meses en el cargo de la administración	-0,013	-0,002***	0,002	-0,006
Iniciación del ejecutivo por				
Rodríguez	3,887	-0,593***	-1,378	-1,022
Wasmosy	1,952	-0,113***	-2,476	-0,589***
Cubas Grau	1,29	-0,373***	(a)	
González Macchi	1,185	-0,103***	-2,047	-0,515***
Tipo de política				
Particularista	0,918	-0,073***	-2,324	-0,352***
Constante	-0,261	-0,096***	-3,038	-0,264***
Nagelkerke R	0,162		0,122	
Observaciones	4.446		4.446	

Fuente: elaboración de los autores.

(a) En el caso de Cubas se omite la variable dicotómica ya que produce una perfecta separación de los datos (nunca fue vetado ningún proyecto de ley iniciado por Cubas).

*** Significativo al 1%.

enfrentaron niveles de fragmentación política cada vez mayores. En segundo lugar, las iniciativas particularistas tienen mayor probabilidad de ser aprobadas que los proyectos de ley no particularistas. En tercer lugar, aunque la evidencia no parece indicar que exista un ciclo electoral de las políticas, los resultados sugieren que la capacidad del sistema para promover reformas tiende a disminuir a medida que el presidente se aproxima al final de su mandato.¹⁴

Para generar una interpretación más a fondo de estos resultados, también simulamos la probabilidad esperada del cambio en las políticas (dados los coeficientes en el modelo 9.1) bajo un conjunto particular de condiciones iniciales. Estas condiciones son: la legislatura inicia el proyecto de ley, la administración está en la mitad de su mandato, y no hay elecciones intermedias. Los resultados muestran que el proceso de formulación de políticas paraguayas está bien equipado para entregar

¹⁴ La inclusión de dos variables de tiempo, una que refleja el número de meses transcurridos en el cargo y la otra que indica los meses restantes para la siguiente elección (si hay contiendas municipales o nacionales), está destinada a separar los efectos del calendario electoral del efecto de “estar de salida”.

políticas particularistas. Este tipo de proyectos de ley tiene las tasas de aprobación más altas: del 55% al 61%. Por el contrario, la capacidad del proceso legislativo para producir políticas de alcance general parece ser mucho más débil (16% a 35%). Este patrón no cambia si uno supone que es el poder ejecutivo y no el Congreso quien ejerce la iniciativa legislativa. Por ejemplo, bajo la suposición de un presidente “contemporáneo” (alguien con un grado de influencia relativa menor que Cubas Grau y mayor que González Macchi), que inicia un proyecto de ley en el trigésimo mes de su cargo, la probabilidad estimada de que dicha iniciativa sea aprobada es de aproximadamente 84% para proyectos de ley particularistas y de 55% para proyectos de ley no particularistas.

Finalmente, para complementar estos resultados, utilizamos la frecuencia de vetos presidenciales como una medida alternativa de controversia en distintas áreas de política (modelo 9.2 en el cuadro 9.1). Esta medida es en algún sentido ortogonal a la aprobación legislativa (un proyecto de ley que ha sido vetado puede todavía convertirse en ley si existe una insistencia legislativa). El objetivo de este indicador es medir el grado de controversia respecto del proyecto de ley en particular en vez de su probabilidad de aprobación. Nuestra base de datos contiene 104 episodios de vetos parciales o totales. Nuestros resultados confirman la idea de que las políticas particularistas son menos controversiales (y, por consiguiente, tienen menos probabilidades de ser vetadas por el ejecutivo), mientras que las políticas redistributivas y reguladoras tienen mayor probabilidad de generar fricción en el proceso de formulación de políticas.

Las características de las políticas según el nuevo PFP

La evidencia presentada en la sección anterior brinda sustento empírico a la noción de que el PFP paraguayo ha sufrido cambios importantes a partir de 1992. Dada la existencia de este nuevo proceso de formulación de políticas, son pertinentes las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características de las políticas públicas según este nuevo PFP? ¿Cómo se comparan las características externas de las políticas con las de los periodos históricos anteriores? Los patrones descritos en la última sección sugieren que el nuevo proceso de formulación de políticas ha generado políticas que poseen características tanto tradicionales como nuevas. Por un lado, las políticas públicas paraguayas muestran aún una característi-

ca típica: su bajo grado de orientación hacia el público en general. Por otro lado, el periodo actual se contrasta con la “era dorada” del *stronismo* y con el régimen de transición de Rodríguez dado que durante estos dos periodos la concentración de poder por el ejecutivo facilitó la adopción de reformas. En el contexto democrático, sin embargo, la multiplicación de los jugadores de veto pertenecientes a las facciones ha resultado en un deterioro de la capacidad del PFP para tomar decisiones en forma contundente.

Como se dijo anteriormente, el PFP bajo Stroessner generó inicialmente niveles significativos de adaptabilidad en las políticas, seguidos por un aumento en la rigidez en la década de 1980, así como también una marcada orientación de las políticas hacia grupos específicos del sector privado. En parte, estos niveles de adaptabilidad resultaron de la capacidad del régimen para acumular recursos detrás de proyectos estratégicos a largo plazo, como la “Marcha hacia el Este”. (Esta capacidad para acumular recursos también generó efectos secundarios perversos, por ejemplo patrones ineficientes de inversión pública.) Es claro que en su mayor parte el proceso de formulación de políticas carece, en la actualidad, de la misma capacidad. El bajo poder de decisión es, parcialmente, el resultado de un ejecutivo debilitado (en función de sus poderes partidarios y constitucionales); pero también se debe a que los legisladores poseen escasos motivos para comprometerse en la formulación de políticas más allá de los proyectos particularistas.

Estos cambios pueden observarse en el ritmo y el alcance de las reformas económicas. Durante la administración de Rodríguez se implementó un conjunto de reformas tributarias, como la liberalización de la balanza de pagos, la liberalización financiera y la desregulación de precios. Siguiendo este impulso, en 1993 la entrante administración de Wasmosy permitió a las compañías públicas y al Instituto de Previsión Social (IPS) transferir sus depósitos a la banca privada. Las administraciones de Rodríguez y de Wasmosy también privatizaron unas pocas compañías públicas de tamaño mediano: Lapsa (Líneas Aéreas Paraguayas), la Flota Mercante del Estado, ACEPAR (Aceros del Paraguay) y la Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL); sin embargo, tras este periodo inicial de reformas, solo han ocurrido cambios marginales en los últimos años.

Por ejemplo, el 16 de agosto de 1999, un día después de tomar posesión del cargo, y dada la urgente necesidad de reducir el déficit presupuestario de US\$200 millones, el presidente Cubas anunció medidas

drásticas para responder a la “crítica” situación económica. Sin embargo, una semana después, el Congreso le advirtió que no le daría un “cheque en blanco” para confrontar los problemas económicos. La resistencia legislativa se debió, en gran medida, a las disputas internas del Partido Colorado. De hecho, esta reacción no tuvo tanto que ver con las reformas económicas en sí, sino que estuvo relacionada con los disturbios políticos generados por la conmutación de la pena de Oviedo por parte de Cubas. Los líderes de las facciones legislativas argumentaron que, dada la crisis política, era probable que los inversionistas extranjeros no se sintieran atraídos hacia el país y, por tanto, era necesario resolver la situación política antes que adoptar reformas económicas. De manera similar, en 2000, la administración de González Macchi fue incapaz de implementar una serie de políticas para manejar el déficit fiscal de Paraguay, el cual había sobrepasado el 2,4% de PIB. Esas medidas incluían un interminable programa de privatización que enfrentó una fuerte oposición tanto de la legislatura como de grupos de la población (más adelante analizamos algunos episodios relacionados con el proceso de privatización).

Tres años después, cuando Nicanor Duarte Frutos asumió como presidente de Paraguay, el 15 de agosto de 2003, todo parecía indicar que la tendencia hacia la rigidez política había alcanzado un punto de inflexión. Poco después de su elección, Duarte envió una delegación a Washington para hablar con los representantes de las instituciones financieras internacionales y explicar los detalles de su “plan de 100 días”, el cual daba prioridad a siete iniciativas legislativas. A pesar de no tener mayoría en el Senado y del hecho de que la Cámara de Diputados estaba dividida en partes iguales entre el Partido Colorado y la oposición, las condiciones políticas para encarar una reforma parecían haber mejorado. Un partido pequeño y joven, *Patria Querida*, inicialmente sirvió como un actor esencial, negociando con el presidente la aprobación de proyectos de ley fundamentales. Por ejemplo, en 2004, la administración Duarte fue capaz de asegurar la aprobación de una ley de reorganización tributaria con el apoyo de los legisladores de dicho partido. El proceso de aprobación involucró diversos compromisos con sus miembros y, por tanto, el proyecto recibió cambios significativos tendientes a reflejar los intereses de sus circunscripciones. Sin embargo, esta norma (Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal) demostró ser vital para la administración Duarte, no solo porque le permitió al gobierno

incrementar los ingresos fiscales, sino también porque su aprobación fue una condición para que el FMI otorgara a Paraguay un préstamo por US\$70 millones.

Sin embargo, esta situación cooperativa resultó ser transitoria, ya que pronto resurgieron las principales características del PFP analizadas anteriormente. Durante el resto del mandato de Duarte, la legislatura contó con un marcado nivel de fragmentación. Por tanto, la legislatura se vio impedida de ejercitar el poder en forma proactiva. Por otro lado, a partir de 2005, el poder legislativo se dedicó a bloquear en forma sistemática las reformas propuestas por el ejecutivo.

De modo poco sorprendente, pues, el internismo del Partido Colorado fue el principal obstáculo que tuvo que enfrentar Duarte durante toda su presidencia. Por ejemplo, en febrero de 2006, y tras un fallido voto de censura en su contra promovido por Patria Querida y el Partido Liberal con el apoyo de algunos diputados del Colorado, Duarte buscó tomar control del partido compitiendo por su presidencia. A pesar de haber obtenido una abrumadora mayoría de votos, no pudo conseguir su objetivo ya que no estaba claro si podía legalmente ejercitar la presidencia del partido siendo presidente de la República. La oposición interna del Partido Colorado al denominado “nicanorismo” (el liderazgo de Duarte) fue un grave cimbronazo para Duarte y una clara muestra del grado de faccionalismo del partido. De hecho, las divisiones del Partido Colorado tuvieron importantes repercusiones en las elecciones de abril de 2008. En la víspera de la contienda electoral, Nicanor Duarte realizó un llamado a la unidad a fin de preservar el dominio del partido en el poder. Sin embargo, el líder del Movimiento Vanguardia Colorada (MVC), Luis Castiglioni (derrotado en las elecciones primarias del partido), decidió no apoyar a la candidata oficial, Blanca Ovelar.

La histórica victoria de Fernando Lugo en las elecciones de 2008 significó una nueva oportunidad para que el país adopte reformas importantes. El ex obispo católico y líder de la heterogénea Alianza Patriótica para el Cambio (APC) derrotó por amplio margen a Blanca Ovelar y generó amplias expectativas de cambio. Sin embargo, con el correr de los meses quedó claro que las principales características del PFP paraguayo descritas más arriba conspiraron nuevamente para frustrar dichas expectativas. Enfrentado a un Congreso dividido, Lugo intentó al principio de su mandato establecer acuerdos con la oposición (incluidos los ovidistas) y alcanzar, tal como había propuesto Duarte cinco años antes,

un pacto de gobernabilidad. Sin embargo, una serie de disputas personales, que involucraron a Oviedo, Duarte y el propio Lugo, botaron por la borda todos estos esfuerzos.

Por otro lado, el presidente sufrió también las consecuencias de un excesivo internismo de las fuerzas políticas que apoyaron su candidatura. Si bien la APC se mantuvo unida por la decisión de remover a los Colorados del poder, una vez que lo lograron comenzaron a surgir las contradicciones entre sus miembros. En particular, las relaciones con el Partido Liberal Radical Auténtico, de lejos el partido más grande en la Alianza, fueron tirantes desde un inicio, ya que Lugo intentó contrapear una facción frente a la otra. Esta estrategia de “administrar” el juego entre las facciones, como ya vimos, es común en la política paraguaya. Y, como también describimos más arriba, este tipo de conflictos interpartidarios suele generar importantes crisis institucionales. La disputa abierta entre Lugo y su vicepresidente Federico Franco, líder de una de las facciones del Partido Liberal, es un buen ejemplo de eso.

Otro ejemplo característico del funcionamiento del PFP paraguayo han sido las incesantes amenazas de juicio político que Lugo ha debido enfrentar en los dos últimos años. La oposición comenzó a discutir abiertamente el juicio político en abril de 2009, luego de que las revelaciones de una serie de escándalos de paternidad dañaran la credibilidad de Lugo. A partir de esa fecha, la oposición ha planteado de manera periódica la perspectiva del juicio, especialmente cada vez que Lugo ha insinuado alguna reforma política o judicial.

Todos estos ejemplos ilustran claramente el hecho de que el actual PFP paraguayo impone serias restricciones a los grandes proyectos de cambio. Muchas reformas identificadas como cruciales por las partes interesadas han quedado estancadas. Entre las reformas pospuestas están la privatización de las empresas públicas en las áreas de telecomunicaciones, agua potable y ferrocarriles, la reforma de la seguridad social, la reforma del sistema de salud, la reforma del servicio civil, la reforma de los bancos estatales, la implementación de políticas para promover un mercado de tierras y la modernización de la administración del sector público, incluyendo el fortalecimiento del sistema regulatorio en el sector financiero.

Esto no quiere decir que los presidentes paraguayos sean completamente incapaces de fomentar ciertos cambios de políticas (ellos todavía controlan importantes recursos partidarios y clientelistas) o que la ca-

pacidad para imponer agendas políticas en forma unilateral sea siempre deseable; los jugadores de veto desempeñan una gran función en cualquier PFP democrático. El poder ejecutivo todavía posee el control sobre importantes recursos clientelares que pueden utilizarse para crear coaliciones políticas. Sin embargo, dichos recursos tienden a ser menos efectivos cuando las facciones partidistas aspiran a distanciarse públicamente de los funcionarios del Palacio López. Así mismo, el potencial para la adaptabilidad política tiende a ser menor cuando se trata de cuestiones redistributivas o políticas regulatorias, ya que estas son áreas donde tienen más probabilidades de surgir posiciones en conflicto.

La calidad de la implementación de políticas regulatorias también se ha visto obstaculizada por la falta de una burocracia profesionalizada. A pesar del proceso democrático iniciado en 1992, pero en forma coherente con la incapacidad para introducir reformas políticas importantes, el Paraguay posterior a la era Stroessner no ha sido capaz de desarrollar una democracia efectiva, relativamente independiente y responsable. En 2000, la Ley 1626 buscó modernizar la carrera del servicio público estableciendo un sistema de selección más transparente, y pautas de entrenamiento, promoción y retiro. Entre sus características clave estaba la creación de la Secretaría de la Función Pública, encargada de la racionalización, transparencia y eficiencia en la administración de los recursos humanos. Sin embargo, la ley fue impugnada como inconstitucional, retrasándose considerablemente su aplicación completa (Banco Mundial, 2003). Por tanto, Paraguay no posee una estructura definida de cargos públicos, y carece de un sistema de entrenamiento efectivo, de manuales de procedimiento, de una escala salarial consistente para el sector público y de sistemas de evaluación del desempeño de los empleados públicos (Banco Mundial, 2003). Además, el faccionalismo que ha caracterizado a la política paraguaya en el periodo pos Stroessner ha permeado la burocracia estatal. Las prácticas de contratación se caracterizan por un alto grado de arbitrariedad. Dichas prácticas se basan principalmente en favores políticos y en el apoyo de los partidos. En los niveles más bajos, su principal consecuencia es que la burocracia paraguaya está plagada por el clientelismo.

Con respecto a la estabilidad de las políticas, como ya se mencionó, la dictadura de Stroessner fue capaz de imponer acuerdos políticos intertemporales hasta que la crisis de sucesión asomó en el horizonte político. Por el contrario, el actual PFP parece tener poca capacidad para llevar

a cabo transacciones de largo plazo. Entre los principales factores que explican esta incapacidad se encuentran la prohibición de reelección presidencial, el excesivo internismo en los principales partidos políticos y las incesantes amenazas de juicio político que han sufrido todos los presidentes a partir de 1992.

Es necesario, de todos modos, calificar algunas de estas aseveraciones. En primer lugar, los principales actores del juego político paraguayo parecen ser capaces de ponerse de acuerdo cuando se trata de producir y distribuir políticas particularistas. Segundo, el número cada vez mayor de jugadores de veto puede imponer, en última instancia, una gran rigidez en las políticas públicas. Por tanto, estas dos condiciones parecen haber agregado rigidez (en vez de estabilidad) a las políticas existentes. Tercero, debe señalarse que una comparación directa entre la estabilidad de las políticas durante la época de Stroessner y la incertidumbre respecto de las características del régimen actual puede ser engañosa. En el núcleo del modelo de Stroessner se encontraba la eliminación de las disputas políticas (y estas son, precisamente, las instancias en las cuales uno esperaría que el PFP genere volatilidad en las políticas de corto plazo o, por el contrario, transacciones intertemporales estables).

A pesar de los cambios del PFP luego de 1993, existe una característica de las políticas públicas que ha permanecido constante desde el periodo de Stroessner: su bajo nivel de orientación hacia el público en general. Este problema ha tomado dos formas: la corrupción y las políticas clientelistas (incluyendo la distribución de cargos públicos y de recursos estatales). La corrupción es la manifestación “clásica” del problema. En 2002, Paraguay se ubicó en el puesto 98 entre 102 países en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (el más bajo puntaje en América Latina). Además, ocupó la posición 140 (entre 155 países) en el índice de gobernabilidad del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999).

Aunque menos visible en los medios de comunicación, la formulación de políticas clientelistas puede ser una dimensión aun más relevante de esta cuestión. El clientelismo es la manifestación legal de la baja orientación hacia el público general que permea el sistema. Cerca del 55% de todos los proyectos de ley iniciados por los legisladores paraguayos es distributivo en su naturaleza y el 64% es de alcance focalizado (individual o municipal). Como punto de comparación, únicamente un cuarto de los proyectos de ley iniciados por el Congreso ecuatoriano es

distributivo y solo una quinta parte está destinada a los niveles municipal o individual (Araujo y otros, 2004). Los datos anteriores indican que las políticas particularistas ocupan la mayor parte de los esfuerzos de los legisladores paraguayos; no son controversiales y tienen menos probabilidades de ser vetadas por el ejecutivo.

El clientelismo es otra manifestación de la formulación de políticas orientadas a sectores específicos. Como se analizó, las prácticas de contratación del empleo público se caracterizan por un alto grado de arbitrariedad y se basan principalmente en favores políticos y en el clientelismo. Además, los cargos públicos constituyen un recurso atractivo en las manos de los políticos. Ugo Panizza (1999) ha estimado que el empleado público promedio en Paraguay gana un 17% más que un trabajador con características similares en el sector privado, aunque la prima equivalente del sector público en un país latinoamericano promedio está alrededor del 4%.

En comparación con el sistema de Stroessner, el PFP democrático muestra mayor inclusión, más baja coordinación y más alta descentralización del proceso distributivo. Por consiguiente, el sistema parece ser muy flexible para la producción y la distribución de políticas particularistas (pensiones individuales, puestos públicos y similares). Al mismo tiempo, la iniciación de tales proyectos de ley parece guiarse por consideraciones claramente electorales. La combinación de primarias en el ámbito partidario y una reñida competencia electoral entre partidos tienden a fomentar el uso de recursos estatales con fines políticos entre los legisladores.

La relación entre dos de estas características externas de las políticas públicas (baja orientación hacia el público en general y baja adaptabilidad) es compleja y merece ser investigada en más detalle. Nuestra conjetura es que pueden estar en juego dos efectos que se contraponen entre sí. Por un lado, en un contexto de disminución de poderes formales y partidistas, el uso de políticas particularistas puede llegar a ser uno de los pocos recursos que tiene el poder ejecutivo para negociar con el Congreso. La utilización del gasto público con fines electorales es ciertamente congruente con una estrategia del ejecutivo tendiente a superar su creciente grado de debilidad. En el contexto actual, los presidentes paraguayos se ven claramente limitados en su capacidad para implementar grandes políticas reguladoras o reformas estructurales. Sin embargo, dichas limitaciones podrían llegar a ser aun más severas en ausencia de

políticas distributivas. Por otro lado, las acusaciones de corrupción tienden a deslegitimar el proceso de formulación de políticas, estimulan la movilización social y desincentivan la formación de un consenso legislativo (incrementando así la rigidez política).

Dos organizaciones que pueden actuar de manera efectiva como jugadores de veto de “última instancia” en el PFP paraguayo son el sindicato de empleados públicos y el movimiento campesino. Por ejemplo, en 1993, el movimiento campesino lanzó una campaña pidiendo que el gobierno condonara los intereses devengados en los créditos agrícolas. Esta campaña reunió a 22 organizaciones campesinas locales y nacionales en la Coordinación Interdepartamental de Organizaciones Campesinas (CIOC). El Congreso aprobó un proyecto de ley atendiendo las exigencias de la CIOC, pero el proyecto fue vetado por el ejecutivo (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1993).

Luego de este episodio, las protestas campesinas escalaron en 1994: incluyeron una marcha de 20.000 campesinos en Asunción, el bloqueo de carreteras y manifestaciones en todo el país. Los trabajadores sindicalizados organizaron un exitoso paro nacional en apoyo a las demandas de los campesinos. Como resultado de estas movilizaciones, se creó la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), que ha conducido protestas campesinas y negociaciones en forma continua desde 1995. En 1999, inesperadamente los campesinos jugaron un papel clave en la oposición al presidente Cubas Grau, lo que permitió a González Macchi alcanzar el poder.

Aunque desde su surgimiento estaba claro que la MCNOC era un actor político, su potencial para actuar como jugador de veto de última instancia se reveló públicamente solo tres años más tarde, cuando las movilizaciones campesinas bloquearon el programa de privatizaciones de González Macchi. Acuciada por un enorme déficit fiscal, la administración se embarcó en un programa para privatizar la compañía estatal de telecomunicaciones (Antelco, después llamada Copaco), la compañía de obras sanitarias (Corposana, después llamada ESSAP) y la línea de ferrocarril Carlos Antonio López.

En mayo de 2000, el Senado aprobó un proyecto de ley delegando poderes al ejecutivo para este propósito. La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley en octubre y el gobierno intervino las tres compañías pocos días después. Para mediados de 2001, Copaco, el caso líder en el proceso, ya había entrado en la etapa final de su privatización.

Sin embargo, en abril de 2002 la prensa reveló que la administración había pagado \$600.000 a un notario privado para registrar la transferencia de los activos de Antelco (la compañía pública) a Copaco (el nuevo nombre de la firma a ser privatizada), a pesar de que el trámite lo podría haber hecho un funcionario estatal y así evitar el costo para los contribuyentes. El Congreso Democrático del Pueblo, una alianza entre líderes sindicales y campesinos, se movilizó en contra de la “corrupta privatización” de Copaco. En junio, miles de campesinos marcharon hacia Asunción. La Central Nacional de Trabajadores convocó a un paro general y la oposición del Congreso inició un procedimiento de juicio político contra González Macchi. Preocupados por la contienda presidencial de 2003, los legisladores del Partido Colorado negociaron la derogación de las privatizaciones con los líderes sindicales y campesinos a cambio del desmantelamiento del movimiento de protesta. En la tarde del 6 de junio, el Senado aprobó por una votación de 32 a 7 el nuevo proyecto de ley suspendiendo la venta de Copaco, Essap y los ferrocarriles. Para sorpresa del FMI y del ministro de Hacienda, el presidente firmó el proyecto de ley inmediatamente, lo que desactivó las protestas y también las acusaciones de juicio político.

Este ejemplo demuestra que la selección del tipo de destinatario de las políticas puede ser una espada de doble filo. Si bien las políticas particularistas pueden facilitar la adopción de políticas públicas ya que le dan al poder ejecutivo instrumentos para negociar con el Congreso, la percepción es que la corrupción puede borrar la credibilidad del PFP en el largo plazo, activar la movilización de los jugadores de veto de “última instancia” e incluso agudizar el problema de la rigidez en las políticas.

Conclusión

Este capítulo examinó la evolución del proceso de formulación de políticas en Paraguay en los últimos 50 años. El ejercicio nos ha permitido identificar los patrones distintivos del PFP paraguayo en la actualidad, incluyendo su forma de funcionamiento y las características externas de las políticas públicas.

El cuadro 9.2 presenta las características distintivas de cada uno de los cuatro periodos examinados (Stroessner I, Stroessner II, Transición y Actual): quiénes son los jugadores clave, el lugar donde se inician las políticas, el número efectivo de partidos, la identidad de los principales

Cuadro 9.2 Comparación del proceso de formulación de políticas en diferentes periodos históricos, Paraguay, 1954-2003

	Stroessner I 1954-1981	Stroessner II 1982-1989	Transición 1989-1992	Actual 1993-2003
PPF				
Jugador(es) clave	Dictador, militar, ANR	Dictador, militar, ANR	Presidente, facciones militares de la ANR	Presidente, facciones de la ANR en el Congreso, nuevos partidos
Iniciador de políticas	Presidente	Presidente	Presidente	Presidente y Congreso
Número efectivo de partidos (promedio por periodo)	1,6	1,92	1,89	2,42
Jugadores de veto	Virtualmente ninguno	Virtualmente ninguno	Aumento en el rol de las facciones	Aumento en el rol de la oposición en el Congreso
Características de las políticas				
Capacidad de ejecutar transacciones intertemporales	Alta (asume estabilidad en las preferencias del dictador)	Baja (problema de sucesión)	Baja (problema de reelección)	Baja (suponiendo que los temas son controversiales)
Adaptabilidad política	Alta	Reducida en la medida en que se osificaron las políticas destinadas a beneficiar a ciertos grupos	Alta	Baja capacidad para adoptar nuevas políticas reguladoras o redistributivas
Orientación hacia el público general	Baja	Baja	Baja	Baja

Fuente: elaboración de los autores.

actores de veto, la capacidad para llevar a cabo acuerdos intertemporales, la adaptabilidad de las políticas, la orientación de las políticas y la capacidad para establecer acuerdos de largo plazo.

Dicho cuadro subraya dos de nuestras principales conclusiones. Primero, la presencia de múltiples jugadores de veto no es condición necesaria ni suficiente para que existan rigideces significativas en el proceso de formulación de políticas. Es cierto que el periodo actual contrasta con la “era dorada” del *stronismo* y con el régimen de transición de Rodríguez, ya que durante estos dos periodos la concentración de poder

en manos del poder ejecutivo facilitó un cambio rápido en las políticas. Sin embargo, cuando las distintas facciones partidarias convergen en sus preferencias políticas (por ejemplo, cuando se trata de políticas particularistas), resulta relativamente fácil conseguir un cambio de políticas. Por otro lado, la presencia de un dictador no evitó la rigidez en las políticas durante el periodo de 1982-89. En definitiva, el caso paraguayo se caracteriza por el hecho de que el proceso de democratización iniciado en 1989 multiplicó el número de jugadores de veto potenciales y, como resultado de eso, se volvió muy difícil poder introducir cambios en las políticas de carácter general.

Nuestra segunda conclusión es que la evidencia histórica apoya la idea de que la adaptabilidad política y la orientación de las políticas pueden correr por cuerdas separadas. Si bien los niveles de adaptabilidad de las políticas en Paraguay han variado considerablemente con el tiempo (incluso durante el *stronato*), la orientación de las políticas para beneficio de unos pocos ha sido una constante, ya que el sistema ha estado marcado históricamente por un uso extensivo del clientelismo.

A pesar de estas conclusiones, creemos que el contraste más importante entre la actualidad y los años de Stroessner es probablemente la mayor capacidad del sistema para tolerar cambios graduales en el proceso de formulación de políticas. Las condiciones en las cuales surgió el actual proceso de formulación de políticas estuvieron claramente marcadas por la fragmentación y la inestabilidad política de los años posteriores a Stroessner. En ese periodo, el sistema político paraguayo experimentó un intento de golpe de Estado, el asesinato de un vicepresidente, la renuncia de un presidente, el subsiguiente interinato de un presidente que no fue directamente elegido, y finalmente la alternancia en el poder que alejó a los Colorados de la presidencia luego de más de 50 años. Estos eventos, en gran parte, fueron desencadenados por disputas internas del Partido Colorado. Algunas de estas tensiones se remontan a decisiones adoptadas en la asamblea constitucional de 1992. La más notable de ellas es la prohibición de la reelección para presidentes en ejercicio. La presencia de un “problema de sucesión” en el horizonte no creó un contexto propicio para el desarrollo de un proceso de aprendizaje sobre cómo construir acuerdos políticos intertemporales.

Este problema de sucesión ha sido recurrente a lo largo de los años. De hecho, la controversia reciente alrededor de los esfuerzos para articular un movimiento político en apoyo del presidente Lugo involucró

en forma directa el tema de la reelección. El ministro de la presidencia, Miguel López Perito, anunció que el propuesto Movimiento 20 de Abril (M-20) buscaría incrementar la participación ciudadana. También declaró que la reforma constitucional, incluida la reelección, se encontraba entre sus objetivos. Dado su alcance, la iniciativa generó una gran desconfianza entre los opositores al presidente.

En términos generales, y vista a la luz de la historia paraguaya reciente, la situación actual no debería ser muy sorprendente. La subsistencia de la fragmentación y el faccionalismo hacen que las perspectivas de un diálogo amplio entre los principales actores políticos del Paraguay resulten sombrías. En otras palabras, a pesar de las expectativas de cambio representadas por la elección de Lugo en 2008, es muy probable que la persistente polarización institucional imponga serios límites a las posibilidades de llevar a cabo reformas significativas en cuestiones de “importancia nacional”.