

# Calidad democrática: otro año perdido para pensar la participación más allá del voto

Brigitte Colmán

*Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana*

*En la sección sobre derechos políticos del informe “Derechos Humanos en Paraguay” se ha venido repitiendo año tras año la necesidad de que se hagan concretos algunos aspectos que contribuyan a elevar la calidad de la democracia y mejoren el sistema de participación ciudadana. En este sentido, el informe sobre derechos políticos no registra ninguna mejoría en relación con periodos anteriores, y lo que resalta es precisamente que nada cambió. Queda como deuda un debate electoral alejado de las coyunturas electorales. Con mucha frecuencia se ha hablado de realizar las discusiones acerca de las reformas electorales fuera del tiempo de elecciones, en frío. Pero la realidad muestra que sólo en tiempos electorales crecen las discusiones acerca de estas reformas, y que éstas son más que nada mediáticas. El fin es electoralista, y no hay intención de mejorar el sistema. Quedan postergadas por tanto las reformas que puedan propiciar la participación ciudadana, y tiendan a la construcción de una democracia con calidad.*

## EL SISTEMA ELECTORAL

### Urnas electrónicas para las municipales del 2006

El sistema electoral no sufrió modificaciones en el período que analiza este informe. Como novedad se puede señalar que se ha iniciado la implementación del uso de urnas electrónicas en elecciones internas de los partidos políticos.

El 17 de julio del 2005 el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) realizó sus elecciones internas y se constituyó en el primer partido que utilizó urnas electrónicas en sus comicios. En la elección liberal fueron utilizadas 3.500 urnas electrónicas, que cubrieron el 100% de las mesas electorales, mediante un convenio de cooperación entre el PLRA y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Estuvieron habilitados un total de 678.641 afiliados para renovar directorio, comités, elegir convencionales y dirigentes juveniles.

Estas elecciones se caracterizaron, sin embargo, por la apatía del electorado liberal. El porcentaje de ausentismo que se registró en las internas liberales fue del 72,28%. El TSJE evaluó las elecciones de manera positiva. El titular del TSJE dijo que el uso de las urnas en las internas fue una experiencia sumamente interesante y hasta exitosa, y que las falencias estuvieron en el orden del 10%, un porcentaje previsto<sup>1</sup>.

El TSJE tiene prevista la utilización de unas electrónicas en todo el país en las elecciones municipales de noviembre del 2006. Para eso serán habilitadas un total de 15 mil urnas, que cubrirán 9 mil mesas electorales. Esta será la primera elección en la que se utilizará masivamente las urnas electrónicas, tras la primera prueba que se hizo en las elecciones generales del 2003, donde la cobertura fue del 46%. Teniendo como parámetro las internas liberales, se debe recalcar la necesidad de que el TSJE continúe con la campaña de difusión y capacitación para el uso de las urnas electrónicas. Así también, además de campañas en los medios masivos, el TSJE debe intensificar la producción y difusión de materiales didácticos y educativos para capacitar a la ciudadanía sobre las cuestiones electorales y sobre sus derechos cívicos. En este sentido, las elecciones internas de los partidos se podrían constituir en un ejercicio interesante para capacitar a los electores<sup>2</sup>. El uso de las urnas electrónicas ha resultado positivo, aportan no sólo a la transparencia del acto electoral sino también en cuanto a la rapidez del escrutinio.

<sup>1</sup> *Diario Abc Color*, 18 de julio de 2005.

<sup>2</sup> *Del total de inscriptos en el Padrón Cívico Nacional, el 82% está afiliado a algún partido político* (Gómez, Rossana, en: "Derechos Humanos en Paraguay 2003". CODEHUPY. Asunción, 2003, pág. 234).

## Calendario electoral

- 2005: renovación de autoridades partidarias (sólo el PLRA realizó internas).
- 2006: renovación de autoridades partidarias de los demás partidos<sup>3</sup>.
- 2006: internas de los partidos para elegir candidatos para las elecciones municipales.
- 2006: 19 de noviembre – elecciones municipales.
- 2007: internas de los partidos para elegir candidatos para las elecciones generales.
- 2008: elecciones generales.

Este es el panorama electoral paraguayo, que en los próximos tres años estará determinado por la actividad electoral. De modo que se puede arriesgar la hipótesis que el debate sobre cuestiones electorales será priorizado por sobre los temas sociales y por sobre las propuestas que busquen lograr un mayor protagonismo de la ciudadanía en la vida política. Se han perdido dos años, en los que no ha habido elección alguna, tiempo en el cual pudo haberse dado un debate “en frío” sobre las propuestas de cambio a nivel de leyes, y ahora las propuestas de fortalecer el sistema democrático tendrán que esperar.

Por otra parte, en el transcurso del 2005 las internas ya comenzaron a hacerse sentir. Contraviniendo lo dispuesto por la Ley Electoral, diversos movimientos internos del Partido Colorado comenzaron a hacer propaganda electoral mucho antes de la convocatoria a sus internas. En la vía pública se pudo observar “pintatas” alusivas a candidaturas del PLRA, y a postulantes a la presidencia del Partido Colorado. Esto sucede pese a que el artículo 290 del Código Electoral establece que la propaganda electoral para las internas de los partidos no podrá exceder de los 30 días<sup>4</sup>. El fiscal electoral Carmelo Caballero solicitó al juzgado electoral que libre oficio a los partidos y movimientos políticos a fin de que se abstengan de realizar cualquier tipo de propaganda electoral y retiren de la vía pública los materiales existentes, ya que la propaganda electoral en la vía pública sólo puede hacerse 30 días antes de los comicios internos de los partidos<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> El Partido Colorado realizaría sus internas entre fines de enero, principios de febrero o junio del 2006 (diario Última Hora, 28 de agosto de 2005, pág. 9). El presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, aceptó ser el candidato del oficialismo colorado a la presidencia de la ANR. La fecha exacta de las internas será fijada durante la convención del 14 de octubre de 2005 (diario *Abc Color*, 8 de setiembre de 2005, pág. 4).

<sup>4</sup> De acuerdo a la Ley N° 834, art. 324, podrán ser castigados con la pena de un mes a seis meses de penitenciaría, más una multa de 100 jornales mínimos, quienes realizaren actos de propaganda electoral una vez finalizado el plazo para el efecto.

<sup>5</sup> *Diario Abc Color*, 14 de abril de 2005, pág. 9.

La Contraloría Ciudadana de Luque denunció también la violación del Código Electoral presentando una denuncia ante el juez electoral del departamento Central. Parte de la muralla del Colegio Nacional de Luque, institución emblemática para la población luqueña, luce “pintatas” alusivas a uno de los precandidatos a las internas coloradas. “Los precandidatos en forma abierta, desenfadada y sistemática violan las normativas referentes a campañas proselitistas al publicar en forma extemporánea e inclusive indecorosa”, señalan en la carta presentada al juez electoral.

## El TSJE reajusta su presupuesto

El TSJE nuevamente, como en ejercicios anteriores<sup>6</sup>, solicitó una ampliación presupuestaria al Parlamento Nacional de más de 80 mil millones de guaraníes (aproximadamente 15.179.235 dólares), para solventar aportes a partidos por deudas pendientes de ejercicios anteriores, pago de jornales por déficit presupuestario, pago de deuda a la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco) desde el 2002 al 2004, publicidad en medios masivos de difusión para campaña de inscripción y la compra de camionetas todo terreno, entre otros rubros<sup>7</sup>. La publicación del pedido de aumento y el detalle de los rubros para los cuales se demandaba el dinero provocó un intenso debate en los medios de comunicación. La ciudadanía se mantuvo alejada, sin embargo, de esta discusión. Finalmente, el Parlamento aprobó la reprogramación, y concedió al TSJE la suma de 28.860.000.000 de guaraníes (aproximadamente 4.794.019 dólares).

No se cuestiona el aporte estatal a los partidos políticos, sino la falta de control por parte del Estado con respecto al dinero que reciben los partidos y cómo lo utilizan. Y, por otro lado, que la inversión en los partidos no muestra los resultados que se esperan, según las funciones que les asigna la Constitución Nacional<sup>8</sup>: éstos no aportan a la calidad política, no promueven la participación, no modernizan sus estructuras y tampoco apuestan a la formación y capacitación cívica de sus afiliados.

## Financiamiento ilegal de los partidos

Con respecto al financiamiento de los partidos políticos existe un problema fundamental en cuanto al control que debe realizar la autoridad electoral. Si bien es cierto, el Código Electoral limita el financiamiento

<sup>6</sup> Gómez, Rossana, en: “Derechos Humanos en Paraguay 2004”. CODEHUPY. Asunción, 2004, pág. 257.

<sup>7</sup> Diario Última Hora, 7 de junio de 2005, pág. 8.

<sup>8</sup> Artículo 124 de la Constitución Nacional.

privado<sup>9</sup> y sanciona el incumplimiento de dicha prohibición<sup>10</sup>, el TSJE no ha desarrollado la capacidad de fiscalización. Esta ineficiencia en la aplicación de la norma sobre el financiamiento de las campañas electorales ha dado paso al surgimiento de, por un lado, los *empresarios-candidatos* y, por otro, a la *mercantilización de la organización electoral*. La estructura electoral de los partidos está montada actualmente sobre la base de un sistema de financiamiento en el que los punteros de las bases<sup>11</sup> cobran por movilizar a los electores, quienes a veces venden sus votos<sup>12</sup>.

La *mercantilización* de la actividad electoral puede conducir asimismo a la aparición de “financistas” en los partidos<sup>13</sup>, ya que, de producirse esta situación, no serían los afiliados a estos partidos quienes decidan sobre el proyecto político de su partido, sino sus “mecenases económicos”. Esta situación que contradeciría al sistema democrático participativo.

Las sospechas sobre el financiamiento privado ilegal de los partidos han sido motivo de denuncias a través de los medios, y motivaron acusaciones entre los propios políticos, quienes revelan públicamente sospechas de actividades ilegales en las campañas. Como ejemplo, dos casos: a) Roberto Acevedo, gobernador de Amambay, afirmó en los medios de comunicación que antes de los comicios generales del 27 de abril del 2003 hacía su campaña política por las calles de Amambay con el diputado Juan Bartolomé Ramírez, y ambos se encontraron con un narcotraficante (no mencionó el nombre), quien les comentó que necesitaba cinco años libre en la zona y por eso financiaba la campaña de Duarte Frutos; b) el diputado Bartolomé Ramírez comentó que varios brasileños, empleados del conocido narcotraficante Daniel Álvarez Georges, alias Tulú, trabajaron en las seccionales durante la campaña electoral<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Los partidos tienen prohibido recibir aportes de: a) cualquier oficina de la administración pública, entes descentralizados autónomos o autárquicos; b) entidades o personas extranjeras; c) sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico; d) aportes individuales superiores al equivalente de 5.000 jornales mínimos sea de personas físicas o empresas (art. 282, Código Electoral).

<sup>10</sup> Quienes exigieren el voto en un sentido determinado, mediante el ofrecimiento o entrega efectiva de dádivas o recompensas, sufrirán la pena de uno a dos años de penitenciaría, más una multa equivalente a 300 jornales mínimos (art. 321, Código Electoral).

<sup>11</sup> Los punteros de las bases son operadores políticos, el nexo entre la dirigencia partidaria y las bases, representan a la dirigencia intermedia.

<sup>12</sup> Caballero, Esteban. “Partidos políticos y sistema electoral”, en: Vial, Alejandro (coord.). “Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana”. CIRD. Asunción, 2003, pág. 277.

<sup>13</sup> “El aporte estatal a los partidos evita que su supervivencia no dependa económicamente de poderosos como pueden ser empresarios, terratenientes o, peor, contrabandistas, mafiosos o narcotraficantes” (comunicado de la oficina de Transparencia Internacional-Paraguay publicado en diario *Abc Color*, 12 de setiembre de 2004, pág. 5).

<sup>14</sup> *Diario Última Hora*, 7 de noviembre de 2004, pág. 9.

Sobre el control de los gastos de campañas electorales, en el mes de marzo del 2005 el diputado Edmundo Rolón presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley de financiamiento de partidos políticos. La propuesta tuvo entrada en la Cámara de Diputados y pasó a la Comisión de Asuntos Constitucionales y a la de Legislación para su estudio. Entre otros puntos, el proyecto plantea que:

- los partidos políticos están obligados a llevar una contabilidad suficiente que refleje su situación patrimonial, registrando detalladamente la totalidad de sus activos, pasivos, ingresos y egresos en libros certificados por el TSJE;
- los gastos de campañas deberán documentarse;
- los gastos para las campañas electorales “no podrán superar la suma equivalente a un 20% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada elector inscrito en el padrón electoral nacional”;
- el TSJE y la Contraloría deberán controlar, auditar y dar a publicidad todo lo relativo al financiamiento público y privado de los partidos políticos<sup>15</sup>.

Otros aspectos importantes de este proyecto son, por un lado, la obligación de destinar el 30% de todo el dinero recibido a la capacitación de sus cuadros y, por otro, la aplicación de sanciones al incumplimiento de alguna de las disposiciones. Así, la trasgresión de cualquiera de las disposiciones automáticamente generará una sanción al partido, que se traduce en la suspensión por uno a cinco años de los subsidios y aportes estatales.

## REFORMA CONSTITUCIONAL

En el período comprendido entre agosto de 2004 y agosto de 2005 el debate sobre la reforma constitucional ha ido creciendo sin que el panorama se haya aclarado. En abril, gobernadores colorados plantearon la necesidad de una reforma constitucional, con el argumento de que ésta sería necesaria para lograr una mayor descentralización<sup>16</sup>. El punto en la mira de esta polémica es, no obstante, la reelección del actual presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos. Pero, junto a la reelección, se mencionan otros temas a ser considerados en una reforma de la Carta Magna: la segunda vuelta electoral y el voto de paraguayos en el extranjero. Estos dos temas están planteados en términos de concesión a la oposición, para que ésta apoye la reforma constitucional.

<sup>15</sup> *Diario Abc Color*, 20 de marzo de 2005, pág. 6.

<sup>16</sup> *Diario Última Hora*, 14 de abril de 2005, pág. 9.

La novedad en este tema fue la idea de convocar a un referéndum para consultar a la ciudadanía sobre la reforma de la Constitución Nacional. Pero, según opinión de periodistas y políticos, en el Congreso Nacional no existiría mayoría, condición necesaria para realizar el llamado a Asamblea Constituyente<sup>17</sup>. La mayoría absoluta está representada por 30 senadores y 53 diputados.

## EL TEMA PENDIENTE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### Entre internas y referéndum

Como se ha señalado en informes anteriores, la participación ciudadana no emerge como tema central en el debate de las propuestas de cambio de la legislación electoral, o como se apuntaba en el párrafo anterior, la reforma de la Constitución. Esto se hizo evidente en el caso de la posible convocatoria a un referéndum para consultar a la ciudadanía sobre una reforma constitucional. La consulta aparece como un mecanismo para hacer presión sobre el Parlamento, y lograr los cambios que determinados sectores políticos desean, en este caso, dirigentes del Partido Colorado, que así lo han manifestado en forma pública. De esta manera se estaría manipulando el sentido de participación, ya que el motivo de la consulta en sí no tiene la opinión de la ciudadanía como elemento principal.

El ausentismo registrado en las elecciones internas del PLRA también debería ser motivo de reflexión, ya que la participación en comicios internos de sus partidos es uno de los escasos mecanismos de participación con que cuentan las personas afiliadas a algún partido. Tras las internas, señalaba un dirigente liberal: “cuando se trata de internas para elegir autoridades partidarias, se reduce la participación de votantes, pero cuando se trata de elegir candidatos a cargos nacionales, aumenta la cifra de votantes”<sup>18</sup>. La Constitución Nacional asigna a los partidos, entre otras, la responsabilidad de “concurrir a la formación cívica de los ciudadanos”. Esta es una tarea a la que poco han contribuido, y el argumento de que a los afiliados entusiasma más elegir a candidatos para cargos que elegir un directorio que decidirá las posturas políticas de su partido con respecto a decisiones gubernamentales y a políticas públicas que afectan a toda la población, es débil y no alcanza a justificar la apatía que generan los partidos.

<sup>17</sup> “La declaración de necesidad de reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso” (Constitución Nacional, art. 289).

<sup>18</sup> *Diario Última Hora*, 19 de julio de 2005, pág. 6.

La figura del referéndum, tal como está planteada en la ley<sup>19</sup>, no propicia realmente la participación ciudadana porque es una atribución exclusiva de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El referéndum no constituye una herramienta que pueda ser promovida desde la ciudadanía para evaluar los asuntos políticos o gubernamentales; es por eso que se corre el peligro de que esta figura de consulta a la ciudadanía se convierta finalmente en una herramienta para legitimar ciertos actos de gobierno o la actuación de las autoridades.

Como propuesta, se puede sugerir entonces, para una reforma constitucional, la inclusión de la figura del plebiscito. Si bien doctrinalmente existe la tendencia a otorgar idéntico significado a los términos referéndum y plebiscito, se podría establecer el referéndum para las consultas sobre aprobación de propuestas legislativas, y el plebiscito como herramienta de consulta popular sobre actos políticos y de gobierno<sup>20</sup>. Este es un tema que debe ser analizado y debatido de manera amplia y plural, y puede aportar a la construcción de una democracia participativa.

## Listas desbloqueadas

El tema del “desbloqueo” de las listas es un tema que, desde que surgió, ha generado un debate, que sin embargo no ha llegado a ser serio ni pluralista. Las discusiones están reducidas al ámbito de los políticos y de los medios de comunicación. A la Cámara de Senadores han sido presentados varios proyectos, de los cuales, el que fuera presentado en el 2002 por Patria Querida, es el único que fue considerado en plenario y rechazado, por lo que de momento seguirán vigentes las listas “sábanas” (cerradas y bloqueadas).

El proyecto proponía la modificación de los artículos 40, 41, 43, 44, 47, 258 y 266. En cuanto a la modificación sugerida para el artículo 258, planteaba la modificación del sistema de elección de cargos pluripersonales, manteniendo el sistema de listas completas y cerradas, pero desbloqueándolas mediante el sistema de voto preferencial a un nombre dentro de la lista seleccionada. Esto haría que cada partido acumule el voto respectivo, pero que el voto sea adjudicado al candidato seleccionado por el elector, pudiendo crear un nuevo orden en la ubicación en las listas.

<sup>19</sup> Art. 121, Constitución Nacional; arts. 259, 260, 261, Ley 834, Código Electoral.

<sup>20</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Diccionario electoral”. San José, 2000, Tomo II, pág. 980.

## Iniciativa popular

El proyecto planteaba asimismo la modificación del artículo 266 del Código Electoral referido a la iniciativa popular: que los electores puedan ejercer la iniciativa popular con la firma de por lo menos el 0,50% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente<sup>21</sup>. Actualmente, para que los ciudadanos puedan hacer uso de esta herramienta, deben reunir por lo menos el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente. El 2% del total de inscriptos en el padrón nacional, según datos del 2003, representa 48.102 firmas. Mientras que el 0,50% serían 12.0125 firmas de electores.

Si bien es cierto que la propuesta busca mejorar las posibilidades de ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía, sigue siendo más fácil, no obstante, obtener el reconocimiento de un partido político que hacer uso del derecho a la iniciativa popular.

El proyecto de desbloqueo fue presentado como iniciativa popular, siendo la primera vez que una presentación es realizada bajo esta figura constitucional<sup>22</sup>. Y, pese a que la propuesta estuvo respaldada por más de 75.000 firmas de ciudadanas y ciudadanos, la Cámara de Senadores no le concedió un tratamiento particular. Tomando en consideración que la sociedad paraguaya está desarticulada, por lo que no resulta fácil reunir 75.000 firmas, la indiferencia de los parlamentarios pone en evidencia el escaso valor que tienen para los legisladores las iniciativas civiles y la opinión ciudadana.

Las condiciones legales para ejercer la iniciativa popular, así como el tratamiento que reciben por parte de las autoridades los reclamos de la ciudadanía, contradicen el espíritu de la Constitución Nacional, que establece que la República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista<sup>23</sup>, el artículo 117 de la Constitución Nacional, que garantiza “que todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes”. Este derecho también está garantizado por el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>21</sup> El Código Electoral paraguayo establece que “un partido puede obtener reconocimiento con presentar el registro de afiliados cuyo número no sea inferior al 0,50% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones para la Cámara de Senadores, anteriores a la fecha en que se solicitó la inscripción en el Registro Cívico Permanente”. El Partido Patria Querida fue reconocido oficialmente como partido político tras una campaña de afiliación masiva para captar más de 9 mil adherentes, tal como lo exige el Código Electoral.

<sup>22</sup> El art. 40 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona, individual o colectivamente, y sin requisitos especiales, a peticionar a las autoridades por escrito.

<sup>23</sup> Art. 1, Constitución Nacional.

## Igualdad de género

En el tema de la participación de las mujeres, en el período que analiza este informe, no hubo avances. El proyecto de modificación del artículo 32, inciso r, de la Ley N° 834 del Código Electoral, que propone asegurar los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos, en un porcentaje no inferior al 50% y la conformación de las listas en forma alternada con el varón, sigue desde el año pasado en la comisión a la que fue remitida, y hasta el momento no ha vuelto a ser discutida<sup>24</sup>.

Se debe recalcar en este punto que la cuota mínima no es garantía de participación de las mujeres en los partidos políticos porque la cuota del 20% sigue siendo interpretada como un límite, y además no siempre las mujeres se ubican en los primeros lugares de las listas. Los partidos políticos y el TSJE deben garantizar con otros mecanismos la participación femenina, por ejemplo, a través de capacitación política, invirtiendo en la promoción de las mujeres parte de los fondos que el Estado les asigna anualmente.

La Constitución Nacional reconoce la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. Ambos tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, y el Estado debe promover las condiciones y crear mecanismos para que esa igualdad sea efectiva<sup>25</sup>. Por eso, desde este informe, se vuelve a insistir en la necesidad de modificar el artículo 32 del Código Electoral, para que pueda ser efectiva la participación de las mujeres en la vida política del país.

Por otra parte, las mujeres coloradas realizaron su Primer Congreso Nacional, bajo el lema "Protagonistas del nuevo tiempo". De las más de 1.000 mujeres, unas 400 eran funcionarias públicas que participaron del encuentro en horas de oficina<sup>26</sup>.

Con vistas a las internas para la renovación de autoridades, las coloradas también han estado muy activas. Varios grupos de los departamentos de Cordillera, Alto Paraná y Caaguazú reclamaron la presentación de listas propias de mujeres para las internas de la Asociación Nacional Republicana (ANR) – Partido Colorado, previstas para inicios del 2006, pidiendo listas alternativas para lograr mayor representación. Las mujeres coloradas ofrecieron respaldar la candidatura del presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, a la presidencia de la Junta de Gobierno del Partido Colorado a cambio de integrar en

<sup>24</sup> Actualmente el artículo 32, inciso r, del Código Electoral fija una cuota mínima de representación del 20% de mujeres en los cuerpos colegiados, a razón de una candidata por cada cinco lugares en las listas.

<sup>25</sup> Art. 48, Constitución Nacional.

<sup>26</sup> Diario Última Hora, 28 de mayo de 2005, pág. 10.

50% la lista nacional<sup>27</sup>. No obstante, la oferta de las mujeres no pareció impresionar a los colorados, ya que la presidenta de la Comisión Central de la Mujer Colorada, Lilian Samaniego, no fue invitada a la reunión donde fue oficializado el pedido de postulación de la candidatura de Duarte Frutos a la presidencia de la Junta de Gobierno, hecho que causó enojo en el sector femenino. Pese a que, del padrón electoral de 1.589.000 afiliados a la ANR, 762.569 son mujeres.

## Intervención de municipios

En abril surgió un conflicto entre la Cámara de Diputados y el Ministerio del Interior en torno a los pedidos de intervención, cuando un grupo de diputados opositores denunció la violación de la Ley N° 317/94 por parte del Ministerio del Interior, al retener por meses los pedidos de intervención, cuando solo tiene seis días hábiles para el efecto. Ante la presión legislativa, el titular de este ministerio remitió 15 de los más de 20 pedidos que tenían registrados<sup>28</sup>.

Hay que tener cuidado ante la posibilidad de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo manipulen de acuerdo a sus intereses los pedidos de intervención<sup>29</sup>. Ante el aumento del pedido de intervenciones<sup>30</sup>, hay sectores que consideran que en las solicitudes priman los intereses políticos. De ser manipulada esta herramienta por parte del Ejecutivo y el Legislativo para intervenir las comunas, se estaría desoyendo y violando la voluntad popular, expresada en el voto.

## RECOMENDACIONES

Entre las recomendaciones se incluyen algunas que ya han sido enunciadas en informes anteriores, por considerarse que siguen siendo materia pendiente para lograr calidad democrática en el país.

- Que se apruebe el pedido del 50% de presencia de candidatas mujeres en las listas, que sea en forma alternada desde los primeros lugares, y que sean establecidos mecanismos de control y sanción en caso de incumplimiento de la norma.
- Que los partidos políticos inviertan en la formación cívica de sus afiliados, y en particular en la capacitación de las mujeres, para promover de esta manera su participación política. Que se esta-

<sup>27</sup> *Diario Última Hora*, 28 de agosto de 2005, pág. 10.

<sup>28</sup> *Diario Última Hora*, 10 de abril de 2005, pág. 11.

<sup>29</sup> *Por decisión en mayoría, la Cámara de Diputados destituyó al intendente de Atyrá, el liberal Juan Francisco Ferreira, por las irregularidades detectadas en su administración. En este caso, los integrantes del bloque oficialista del PLRA intentaron "salvar" a su correligionario de la destitución.*

<sup>30</sup> *En el 2005 hubo más de 20 solicitudes de intervención de municipios. En el país hay un total de 250 municipios.*

blezcan mecanismos de control en la legislación para obligarlos a cumplir esta obligación.

- Que sean analizadas las propuestas legislativas que buscan mejorar las posibilidades ciudadanas de acceder al derecho a la iniciativa popular.
- Que sean analizados los cambios normativos necesarios para un mayor control y transparencia en el manejo del financiamiento de los partidos políticos reciben en concepto de subsidios y aportes.
- Que el TSJE capacite masivamente a la población con respecto al uso de las urnas electrónicas para las elecciones municipales de noviembre del 2006.
- Que el TSJE invierta más recursos en la formación cívica de los ciudadanos, informando de manera permanente sobre los derechos, y no se limite a realizar campañas mediáticas para la inscripción en el Registro Cívico.
- Que se promueva un debate abierto y pluralista sobre la necesidad o no de realizar una reforma de la Constitución Nacional.
- Que las Juntas Cívicas y las Mesas Receptoras de Voto puedan estar integradas por los ciudadanos que no están afiliados a los partidos, que éstos tengan posibilidades de participar en el control electoral velando por los intereses generales, y no como ahora, que solamente están representados los partidos en las mesas electorales.
- Que las iniciativas de consulta a la ciudadanía, como en el caso de un referéndum, tengan el objetivo de lograr el fortalecimiento de la participación y lograr mayor calidad democrática. Paraguay necesita contar con mecanismos de participación directa que realmente impulsen la participación en los asuntos de gobierno, y que esos mecanismos sean efectivos. Para eso serán necesarias reformas legislativas en relación con la iniciativa popular y el referéndum.
- La rendición de cuentas de campañas electorales debe ser pública o al menos el TSJE debe entregar información al respecto a la ciudadanía que así lo requiera. Mientras no se cumpla este requisito de transparencia, la calidad de las elecciones estará en entredicho.

# DIEZ AÑOS DEL INFORME “DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY”

## Justicia electoral

Lo primero que debe apuntarse es que la justicia electoral ha ganado credibilidad; los padrones electorales han sido saneados y los resultados electorales son aceptados por los actores políticos. Son innegables los avances del TSJE en cuanto a los procesos de organización y juzgamiento de las elecciones. Un avance constituye la implementación de las urnas electrónicas. Pese a que inicialmente hubo temores de sectores del Partido Colorado sobre el uso de las máquinas, la realidad demostró que ofrecen mayores garantías de transparencia, confiabilidad y que además contribuyen a la rapidez del escrutinio de votos. La ciudadanía acompañó y avaló el proceso de cambio tecnológico y de costumbres electorales.

Sin embargo, todavía está pendiente la despartidización del TSJE. El actual sistema electoral se conforma bajo el principio de control mutuo, ejercido por las diferentes fuerzas políticas, y concretado a través de un sistema de cuotas de participación en todas las instancias de la justicia electoral, el TSJE, las mesas receptoras de votos, las Juntas Cívicas y las oficinas locales del Registro Electoral.

## Partidos políticos

Si bien es cierto que este sistema electoral quebró el tradicional, por el cual el Partido Colorado mantenía un control absoluto sobre el organismo electoral, y encontró su justificación en el marco del proceso de democratización donde se precisaba este “control mutuo”, no logró establecer un sistema político abierto a la sociedad. Después de 15 años de transición quizás ha llegado el momento de replantear este “cuotismo” para comenzar a debatir sobre un sistema electoral que garantice la participación de la ciudadanía que no está adscripta a algún partido político.

Todo está mediado por los partidos. En un día de elecciones, la ciudadana y el ciudadano no tienen otras posibilidades de participación más allá del acto de ir a depositar su voto. El que es un evento ciudadano y político muy importante pero no limitante, ya que hoy el sistema democrático ofrece muchas alternativas que pueden mejorar o impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos que atañen a su calidad de vida. Toda la burocracia electoral, administrada por el TSJE, pasa por los partidos. La crítica apunta a cuestionar la participación, exclusivamente a través de los partidos, por un lado, y por el otro, a preguntar en qué medida los partidos están ejerciendo su rol

de intermediadores entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.

En Paraguay han ido creciendo los índices de pobreza. En setiembre del 2005, según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), el porcentaje de población pobre asciende a 39,2%, y el déficit de políticas paliativas apunta más a lo político-institucional que a los recursos<sup>31</sup>. Una población de desnutridos y analfabetos puede escasamente ejercer una ciudadanía crítica y activa. La injusticia social es una realidad que obstaculiza el ejercicio de ese derecho. Por eso el ejercicio de los derechos al empleo, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la educación, a la vivienda, entre otros, son también condiciones que inciden directamente en el ejercicio efectivo de los derechos políticos: como el de la participación en la construcción de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía.

A través de los 10 años se ha ido recalando la necesidad de reducir los costos de la política partidaria, la necesidad de que el Estado ejerza un mejor control de los aportes privados a los partidos, y que a su vez éstos mejoren su inversión en la formación y capacitación cívica de sus adherentes, en particular de las mujeres. Sólo así se podrán generar las condiciones que favorezcan al fortalecimiento de una ciudadanía crítica.

## Cuota mínima para las mujeres

Las mujeres paraguayas obtuvieron el derecho al voto en el año 1961<sup>32</sup>, siendo Paraguay el último país de Latinoamérica en reconocer ese derecho a las mujeres. Desde entonces, hubo avances en cuanto a la participación de las mujeres en la vida política del país. Actualmente, la proporción de mujeres que acceden a cargos públicos no electivos ha aumentado, lo mismo que la presencia femenina en cargos electivos.

Pero el gran déficit sigue siendo las desiguales posibilidades de acceso real a la participación. El Código Electoral establece un mecanismo para la promoción de la mujer a los cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20%, y las postulaciones deben darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas<sup>33</sup>. No obstante, la cuota mínima no ha sido una garantía de participación de las mujeres en los partidos políticos porque esta cuota del 20% es interpretada como un límite.

<sup>31</sup> Bareiro, Line. "Derechos Humanos en Paraguay 2004". CODEHUPY. Asunción, 2004, pág. 26.

<sup>32</sup> En 1954 fue aprobada la Ley N° 234 de los Derechos Civiles de la Mujer y en 1961 sancionada la Ley N° 704 de Derechos Políticos.

<sup>33</sup> Art. 32, inciso r, Ley N° 834, Código Electoral.

En la Cámara de Diputados se encuentran dos proyectos que podrían hacer más efectivas las posibilidades de participación de las mujeres. Uno de ellos propone la modificación del artículo 32 del Código Electoral, proponiendo asegurar los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 50%, y la conformación de las listas en forma alternada con el varón. El otro proyecto se refiere al control del financiamiento de los partidos y plantea, entre otros puntos, la obligación de destinar el 30% de todo el dinero recibido a la capacitación de sus cuadros, así como también la aplicación de sanciones al incumplimiento de alguna de las disposiciones.

La promoción de las mujeres a cargos electivos podrá ser más efectiva a través de una cuota equitativa, por un lado, pero también a través del acceso a capacitación política en los partidos.

## Referéndum, plebiscito e iniciativa popular

Trece años después de la sanción de la Constitución Nacional apareció en el debate político y mediático la posibilidad de una reforma de la Carta Magna. El objetivo de fondo es en realidad lograr la reelección del actual presidente de la República, situación confirmada por el hecho de que son partidarios de la ANR quienes impulsan la idea de la reforma constitucional. Como moneda de cambio a la reelección se menciona la inclusión de la segunda vuelta electoral y el voto de los paraguayos en el extranjero. La necesidad de una reforma de la Constitución debe ser analizada y debatida en una discusión que se amplíe e incluya a la ciudadanía.

En estos 10 años, en que el proceso electoral ha ganado credibilidad y ha sido posible construir un sistema electoral más o menos transparente -no habrá transparencia hasta que no haya control del financiamiento de las campañas electorales y de las rendiciones de cuenta de los partidos políticos-, no hubo sin embargo avances en relación a otros mecanismos que puedan servir para el ejercicio de la participación ciudadana por otra vía que no sea la del voto. La realidad sigue mostrando el incumplimiento del artículo 117 de la Constitución Nacional, que garantiza "que todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes", así como de pactos internacionales que garantizan los derechos políticos ciudadanos<sup>34</sup>.

La no discriminación garantizada constitucionalmente no se cumple en la práctica porque, como se ha demostrado, solo las mujeres logra-

<sup>34</sup> Art. 25 de la Convención Interamericana por los Derechos Humanos.

ron algún avance en cuanto a estar representadas; otros colectivos, como los indígenas, ni siquiera son considerados.

La igualdad de oportunidades está seriamente amenazada con las actuales prácticas que llevan a la realización de costosas campañas políticas, al uso de los recursos del Estado por parte del partido político que gobierna en ese momento, que en general es la ANR, que se mantiene en el gobierno central desde hace 50 años.

Por otro lado, los obstáculos a la participación ciudadana, como la alta cantidad de firmas para presentación de iniciativas populares, la famosa ley del "marchódromo", la legislación municipal sobre las comisiones vecinales que la atan a la voluntad del ejecutivo municipal, la persecución policial y judicial a grupos de presión sobre reivindicaciones sociales que, sumado a la crisis de representación política, a la manipulación de voluntades a través de promesas irrealizables -como aquella de trabajo en primer lugar como slogan de la campaña para elegir constituyentes- configuran un sistema desmotivador de la participación.

Desde hace años, corrientes ciudadanas insisten en la necesidad de desbloquear las listas para candidaturas a cargos colectivos y legislar la revocatoria de mandato.

Hace unos años, Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana propuso algunos temas a ser debatidos como desafíos que debe enfrentar el sistema electoral. Por ser de actualidad los presentamos como cuestiones pendientes no resueltas en estos 10 años transcurridos.

## Los desafíos al sistema electoral

Se podría dividir en dos grandes bloques las reformas necesarias al sistema electoral para garantizar la democratización del sistema. Algunas reformas tienen que ver con los contenidos (sobre qué principios se basan) y otras con las formas (mecanismos, implementaciones de estos principios). Otras reformas aluden a otros aspectos de la administración del Estado y al sistema político, que excede los límites de este trabajo.

### *Reformas a la conformación del sistema electoral*

El principio en el cual se basa nuestro sistema electoral es el del control mutuo entre los partidos políticos. De esta forma, se organizaron en base a cuotas de cargos y poder entre los partidos que tienen representación parlamentaria **todos** los cargos del sistema electoral, incluyendo los jueces electorales y el personal administrativo. Las ne-

gociaciones y componendas entre los partidos demostraron que este sistema no es el ideal, ya que deja fuera el interés de la mayoría en beneficio de los intereses partidarios.

### *Reformas a la expedición del documento de votación*

Actualmente se vota con la cédula de identidad policial. Además del costo que tiene y de los requisitos para obtenerla (certificado de nacimiento), la autoridad que la expide no es ni democrática ni garantiza la transparencia y/o seguridad en su expedición. Pero esto exige la modernización del Registro Civil de las Personas.

### *Reformas al sistema de representación*

Con el método D'Hont utilizado hay una subrepresentación de las minorías. Si nuestra opción es por mayor participación, deberíamos utilizar otro sistema que asegure una mejor representación de las minorías.

### *El sistema de representación política*

A medida que la actividad política se va profesionalizando, los candidatos pierden la representación de intereses de distintos sectores de la sociedad. Ampliar la representación de manera a reconocer la pluralidad de la sociedad. Sistema de cuotas de participación (mujeres, indígenas, campesinos).

### *Control del financiamiento político*

El ejercicio de la política con los años se va convirtiendo en una actividad que solo puede ser ejercida por personas con recursos económicos, conformándose así una elite en torno al poder que se perpetúa circulando de cargo en cargo. Las personas con escasos recursos económicos se convierten en la práctica en ciudadanos de segunda categoría que no tienen posibilidades de ejercer el sufragio pasivo. Por otro lado, se debe evitar el peligro que encierra la posibilidad de utilizar en la actividad proselitista dinero de dudoso origen. Los controles cruzados y las auditorías financieras y de procedimientos a las campañas electorales ayudarán a la transparencia en su financiamiento.

### *La conformación de las listas*

Es muy pobre la participación dentro de los partidos políticos para la gente nucleada en ellos. Escasas o nulas posibilidades de incidir en las decisiones importantes adoptadas por sus partidos, así como en la conformación de las listas. Actualmente se usa el sistema de listas

cerradas y bloqueadas. Éste demostró que “enganchados” al primer lugar ingresan candidatos que no tienen aceptación o no cuentan con apoyo en las bases. El voto preferencial (o listas cerradas y móviles) y las candidaturas uninominales sería un ejercicio de revitalización del desgastado sistema de representación.

*La conformación de los miembros de la mesa receptora de votos*

Actualmente se da por representantes de los partidos con representación parlamentaria. Sin embargo, no todos pueden cubrir las mesas y además nombrar veedores para éstas. Por elección al azar de los nominados en el padrón para esa mesa desplazaría el control del acto electoral desde los partidos políticos a la ciudadanía, que ese día ejerce su soberanía.

Existe un punto que para nuestra institución es importante y deseamos poner a consideración: el cambio del sistema electoral es prudente y es necesario realizarlo sobre todo si puede favorecer la participación y el control de la ciudadanía en los procesos electorales, pero debe resistir a la tentación de resolver los problemas políticos coyunturales o partidarios. La cuestión electoral debe pasar de ser un reducto cerrado y controlado por los partidos a un control compartido con la ciudadanía y el Estado.

Paralelamente a estos cambios en las leyes, deben trabajarse los cambios en la cultura política. No existe sistema seguro que por sí solo impida el fraude. Y por último asegurar la justicia. Si el organismo que debe administrar y juzgar los procesos electorales no es confiable, la legislación perfeccionada y la práctica política democrática no podrán suplir sus efectos negativos para la consolidación democrática.