

## REFORMA POLÍTICA EN PARAGUAY

Jorge SILVERO SALGUEIRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

En 1989 se inició en Paraguay el proceso de transición política a la democracia de una forma abrupta. La dictadura más antigua de Latinoamérica en aquella época había llegado a su fin de la misma manera en como había empezado en 1954: por medio de un golpe de Estado militar. Tras estos sucesos políticos, el Paraguay se erigió en el último país del Cono Sur en ingresar a la tercera ola democratizadora.

Ello se debió, en parte, a las características propias y agobiantes del régimen político del general del ejército Alfredo Stroessner: estabilidad autoritaria a lo largo de treinta y cinco años, de raíces profundas en la institucionalidad política, y una relación “amigo-enemigo” respecto a los ciudadanos y ciudadanas. El poder omnívoro de Stroessner se basó en una estrategia de copamiento de aquellas instituciones, que luego formarían la nueva triada del poder: las fuerzas armadas, el gobierno y la asociación nacional republicana, denominada también Partido Colorado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Acerca de las características del régimen político de Stroessner véase Ardití, Benjamín, “El Estado omnívoro. Poder y orden político bajo el stronismo”, en Ardití, Benjamín, *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, 1992, pp. 15-70; Flecha, Víctor Jacinto, “El Estado militar autoritario”, en Flecha, Víctor Jacinto *et al.*, *Autoritarismo, transición y Constitución en el Paraguay*, Asunción, 1993. Sobre la cultura autoritaria bajo Stroessner véase Escobar, Ticio, *Textos varios sobre cultura, transición y modernidad*, Asunción, 1992.

Ya en los primeros años de gobierno, los leales a Stroessner tomaron el poder en el Partido Colorado a consta de una fuerte purga interna, que condujo al exilio político a sus adversarios, sin importar que fuesen del mismo partido político. Luego, las fuerzas armadas perdieron su carácter institucional cuando el gobierno le exigió a cada militar su incorporación política al Partido Colorado. Y en esa línea nefasta de acción, no fue sorpresa que el gobierno, sus instituciones ministeriales y todas las demás administraciones públicas fueran desempeñados exclusivamente por afiliados colorados leales a Stroessner. De ahí que las relaciones de poder entre las diferentes instituciones y los partidarios stronistas se establecieron mediante actos de corrupción política y económica, que a la vez servían como premio y pago de favores.

Pero dicho sistema político autoritario y excluyente se fue resquebrajando en sus últimos años. Las fricciones políticas más notorias fueron al interior del Partido Colorado, entre la propia camarilla stronista. Dos grupos se disputaron el poder: los “tradicionalistas”, que decían defender los viejos ideales del partido, y habían acompañado a Stroessner en el gobierno desde sus inicios en 1954, hasta que fueron desplazados de la conducción partidaria en 1987 por los “militantes”. Este segundo grupo se consideraba la base del partido, y se expresaba en contra de una oligarquía partidaria. Los militantes afirmaban que no existía “coloradismo sin Stroessner” y se declaraban los más leales al líder, autoproclamándose “militantes combatientes stronistas”.

Los conflictos partidarios no tardaron en trasladarse a las fuerzas armadas, sobre todo cuando los militantes empezaron a exigir a los jefes militares que renueven sus lealtades partidarias a la nueva conducción del partido. A ello se sumaban ciertos conflictos en el escalafón militar, debido a que la nueva oficialidad emergente no podía ascender a los cargos más altos. En parte, porque los generales más antiguos y leales a Stroessner no eran pasados a retiro, y permanecían en sus puestos por décadas.

Por otro lado, el gobierno estaba sometido cada vez más a la presión internacional a fin de que permitiera una apertura democrática. Ya no existían dictaduras militares en el Cono Sur, y la democracia pasaba a ser una conquista popular en los países vecinos.

Asimismo, la sociedad civil había recuperado su capacidad de organización en los últimos años del gobierno de Stroessner, luego de décadas

de represión. Por ejemplo, las organizaciones de mujeres, en 1988, aun bajo Stroessner, lograron que el Código Civil paraguayo se reformara a fin de establecerse la igualdad civil de las mujeres con respecto a los hombres. Con dicha reforma legal sustancial, las mujeres adquirieron la plena capacidad civil para obrar. Por otro lado, el 10 de diciembre de 1988, día de conmemoración de los derechos humanos, las organizaciones de derechos humanos y las asociaciones de estudiantes universitarios convocaron a manifestaciones multitudinarias, en diversos puntos de la ciudad de Asunción y alrededores, para expresarse en contra del régimen, y denunciar las diversas violaciones a sus derechos. A pesar de la represión, las marchas fueron un éxito por el gran apoyo ciudadano. Se estaba en proceso de convocar a otra manifestación similar para marzo de 1989, cuando tuvo lugar el golpe de Estado de febrero de 1989. Vale decir, la revuelta militar se produjo en un momento de efervescencia ciudadana y política.

Aunque bien, un detonante fundamental para elegir la fecha del golpe militar —según rumores políticos de la época— fue que Stroessner estaba por firmar el decreto del pase a retiro de su segundo al mando en las fuerzas armadas por presión de los militantes. Ante el peligro de perder sus privilegios, el general Andrés Rodríguez decidió supuestamente encabezar la apertura democrática. Casualmente, con su llegada al poder los militantes fueron desplazados del Partido Colorado. En su lugar, los tradicionalistas asumieron la conducción partidaria y, prontamente, declararon su lealtad al nuevo jefe político y militar.

En este contexto de cambios de los detentadores del poder se inició un proceso de reformas políticas que cautelosamente fue denominado “democrático”, teniendo en cuenta que los que asumieron el gobierno no eran miembros de la oposición democrática a Stroessner, sino sus ex colaboradores hasta un par de meses antes del golpe. Otro peligro que acechaba al proceso político era el de una anarquía, dado el modo violento en como operó el cambio político inicial. Sin embargo, las dudas se disiparon rápidamente. El nuevo gobierno se estabilizó sin sobresaltos, en parte porque dio muestras de que el cambio político sería real y sustancial y no meramente aparente. En primer lugar, las nuevas autoridades enarbolaron un discurso de introducir la democracia y respetar los derechos humanos. En segundo lugar, levantaron el estado de sitio que restringía las libertades ciudadanas, y permitía detener sin causa a los políti-

cos de oposición, el cual estuvo vigente durante todo el tiempo de gobierno de Stroessner. En tercer lugar, convocaron a los partidos políticos y a la ciudadanía en general a que se sumen al proceso de reformas.

Las condiciones de la apertura democrática fomentaban la participación política. Sin embargo, la primera agenda de reformas fue decidida hegemónicamente por el gobierno y el Partido Colorado. Más que de un pacto político democrático se trataba de un cronograma electoral impuesto. Así, el Poder Ejecutivo estableció por decreto que las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias tendrían lugar dentro de los primeros tres meses luego del golpe de Estado. También se reconoció oficialmente a los partidos políticos que Stroessner se había negado a reconocer. Se permitió la inscripción y participación de nuevos partidos políticos. Asimismo, se respetó la libertad de prensa y que la ciudadanía se manifieste públicamente.

Luego que las citadas elecciones tuvieron lugar en mayo de 1989, el autoproclamado gobierno provisorio, que había surgido del golpe militar, se convirtió en un gobierno constitucional legitimado por su victoria en las urnas. En términos políticos, la ciudadanía respaldó a aquel que derrocó al dictador.

A partir de la conformación del nuevo Poder Legislativo, los partidos de oposición tuvieron representación parlamentaria en las cámaras de Senadores y de Diputados. Esto obligó a establecer por consenso político una nueva agenda de reformas políticas que incluyeron: el reemplazo de la legislación electoral stronista por una democrática, que tuvo lugar en 1990, y la convocatoria para 1991 a elecciones municipales para intendentes (alcaldes), por primera vez en la historia municipal. Después de las elecciones municipales, se decidió la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente para una reforma total de la Constitución de 1967. De esta forma, el proceso político de reformas se dirigió a su punto culminante.

De entre las reformas introducidas por el Código Electoral, Ley núm. 1/90, que favorecieron la representación política, están: *a)* la flexibilización de los requisitos para constituir partidos políticos; *b)* el reconocimiento de candidaturas independientes para postular a cargos electivos; *c)* la elección obligatoria de las autoridades internas del partido y de los candidatos a cargos electivos por medio del voto directo, secreto e igual de todos los afiliados de un partido; *d)* la adopción del sistema D'Hondt

de distribución de escaños para los cuerpos colegiados; e) la creación de un nuevo Registro Cívico Permanente de Electores (padrón electoral), y f) la introducción del referéndum.

En materia de transparencia electoral se creó la Justicia Electoral como medio de garantizar las disposiciones legales y los derechos electorales de los ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, se permitió por primera vez el financiamiento estatal de los partidos políticos y de las candidaturas independientes.

A continuación se analizarán las reformas al régimen de gobierno y aquellas tendentes a reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Las mismas se explican en el contexto del proceso político. Se pondrá especial énfasis en la forma en como se construyó el orden democrático constitucional y en las dificultades que dicha tarea supuso. Con esta pretensión, se adoptará un enfoque que centra su atención en los acontecimientos políticos de mayor relevancia para el sistema jurídico-constitucional. A fin de facilitar la comprensión, se formula el relato histórico en mayor medida en forma cronológica, sin que ello impida el desarrollo de comentarios analíticos.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Presidencialismo*

Cuando en 1977 Stroessner reformó la Constitución de 1967, sin participación de los partidos de oposición, al solo efecto de permitir su reelección indefinida,<sup>2</sup> el sistema presidencial de gobierno perdió el último límite formal al ejercicio desmedido del poder.

Durante el proceso de transición política a la democracia, se tuvo la oportunidad de modificar el régimen de gobierno a fin de controlar el excesivo poder del presidente de la República. Así, la reforma constitucional de 1992 operó en dos sentidos: por un lado, suprimió aquellas facultades del presidente de la República que le otorgaban un poder desmedido

<sup>2</sup> El artículo 173 de la Constitución de 1967 establecía que el presidente “sólo podrá ser reelecto para un periodo más, consecutivo o alternativo”. El mismo artículo, modificado en 1977, luego de dos periodos presidenciales, señalaba que el presidente “podrá ser reelecto”. Con esta formulación se permitía la reelección indefinida de Stroessner.

en relación con los demás órganos del Estado y, por el otro, incorporó nuevos mecanismos de control parlamentario como se describen más abajo en el punto sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo. De esta forma, la impronta de la reforma política de 1992 fue la de renovar y democratizar el sistema presidencial sin pensar en sustituirlo por un sistema parlamentario o semipresidencial-parlamentario.<sup>3</sup>

En materia de duración del mandato presidencial, la actual Constitución paraguaya de 1992 en adelante (CP) mantuvo el periodo presidencial en 5 años, pero suprimió la reelección. La nueva formulación dice expresamente que el presidente no podrá ser reelecto “en ningún caso” (artículo 229 CP). La elección presidencial es directa, por mayoría simple de votos, en comicios que coinciden con las elecciones legislativas. No está previsto el *ballotage*.<sup>4</sup>

Con respecto al denominado estado de sitio por la Constitución de 1967, y actual estado de excepción, se le suprimió el presidente de la República la posibilidad de declarar dicha medida sin la participación efectiva del Poder Legislativo. Además, expresamente, se estableció que las garantías constitucionales no quedarían suspendidas durante su vigencia a fin de precautelar los derechos fundamentales de las personas y su defensa en juicio. Bajo Stroessner, el estado de sitio estuvo vigente durante los 35 años de su gobierno, y su utilización fue tergiversada a fin de dar una justificación seudolegal a los desmanes del poder. Inmediatamente después del golpe militar de 1989, se suprimió su vigencia y, desde entonces, ya no se constituyó más en un instrumento político de opresión.

El presidente de la República tampoco está facultado como en el pasado a participar de un modo decisivo en el nombramiento de los jueces del Poder Judicial. Esta facultad quedó actualmente en manos del Consejo de la Magistratura, órgano creado por la reforma constitucional de 1992. En aras de su independencia, la Corte Suprema de Justicia recuperó su potestad de nombrar ella misma a su presidente, función que anteriormente era ejercida anualmente por el presidente de la República. El

<sup>3</sup> Al respecto véase Silvero Salgueiro, Jorge, “Los aspectos jurídicos de la reforma constitucional de 1992”, en Flecha, Víctor Jacinto *et al.*, *op. cit.*, nota 1. pp. 83-125.

<sup>4</sup> El Código Electoral Ley núm. 1/90 introdujo el *ballotage* presidencial, pero antes de entrar en funcionamiento la reforma constitucional de 1992 lo suprimió ante el temor del Partido Colorado de perder las elecciones presidenciales de 1993, en una segunda vuelta contra toda la oposición unida.

presupuesto del Poder Judicial pasó a estar garantizado constitucionalmente con un mínimo presupuestario del 3% del presupuesto de la administración central, sin que tenga que ser aprobado por el Poder Ejecutivo como ocurría en el pasado. En la actualidad, dicho presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional y verificado técnicamente por la Contraloría General de la República.

En relación con el Poder Legislativo, se le suprimió al presidente de la República la facultad exclusiva de prorrogar las sesiones del Congreso y de llamar a sesiones extraordinarias. Por su parte, el Legislativo recuperó su propia autonomía al disponer actualmente de dichas facultades. También, la anterior potestad del presidente de la República de disolver el Congreso le fue sencillamente suprimida a fin de reequilibrar las relaciones entre ambos poderes en el nuevo ordenamiento constitucional.

Sin embargo, cabe resaltar que el sistema de gobierno en Paraguay sigue siendo claramente presidencial. El Poder Ejecutivo es ejercido personalmente por el presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración general del país. Además es comandante en jefe de las fuerzas armadas de la nación. Nombra y remueve por sí mismo a los ministros del Poder Ejecutivo y ni él ni sus secretarios de Estado están sujetos a algún tipo de mecanismo vinculante de confianza por parte del Parlamento. Vale decir, el gobierno no depende del Legislativo.

Por otro lado, una rémora fascista —el Consejo de Estado— prevista en la Constitución de 1967 se suprimió. Actualmente, el presidente gobierna con el auxilio de los ministros del Poder Ejecutivo y en una instancia deliberativa de tipo consultivo denominada Consejo de Ministros, presidido por el propio presidente de la República. Además, se creó el cargo de vicepresidente, y se le encomendó la función de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

## *2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

En dos ocasiones, en 1940 y en 1967, los poderes Ejecutivos de turno, de corte autoritario, elaboraron Constituciones a medida de su predominio político, restringiendo las funciones democráticas del Legislativo. De esta forma, el marco constitucional perdió toda posibilidad de establecer límites al poder.

En 1992, durante el proceso de transición a la democracia, se reunió la Convención Nacional Constituyente, electa democráticamente, y elaboró una nueva Constitución que reemplazó en su totalidad a la anterior. En 1993 tuvieron lugar las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias conforme a los postulados del nuevo orden constitucional. Tras estos eventos se consolidó el ingreso de Paraguay a la tercera ola democratizadora. Desde entonces, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo adquirieron una nueva dinámica, la democrática constitucional, la cual representa un hito de suma trascendencia en la historia política contemporánea de Paraguay.

Ahora bien, la nueva composición pluripartidaria de las cámaras de Senadores y Diputados, en ocasiones con un predominio político de los partidos de oposición,<sup>5</sup> implicó que por primera vez en décadas el Poder Ejecutivo estaba obligado a interactuar con el Legislativo y no podía simplemente avasallarlo.

Por su parte, el Poder Legislativo, dotado constitucionalmente con mayores instrumentos de control y de salvaguarda de su propia independencia, se sintió fortalecido para asumir un mayor protagonismo político. Como resultado, a mediados de la década de 1990 se tuvo vestigios de una política deliberativa asentada institucionalmente. Pero pronto, las relaciones interpodereadas adquirieron un tinte maniqueísta, en el sentido de que la política se redujo a dos posiciones extremas: adherencia o bloqueo a las políticas propiciadas por el Ejecutivo, sin que se vislumbraran otras opciones válidas y racionales. Entonces, el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo se expresó, por sobre todo, en forma negativa como ausencia de diálogo productivo y estancamiento político.

En este proceso de recomposición de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se distinguen tres etapas: *a)* el retorno de la política; *b)* el retorno del derecho, y *c)* el retorno de las crisis de gobierno. Mientras que en la primera emergieron las condiciones necesarias para la actividad política pluralista, la cual se desarrolló principalmente en relación con el ámbito parlamentario, en la segunda etapa se renovó la estructura institucional, adoptándose un nuevo marco constitucional que favoreció la vigencia del Estado de derecho. Por último, la renovada institucionalidad

<sup>5</sup> Sobre los resultados electorales en las elecciones parlamentarias véase el apartado III, "Reformas al sistema electoral", parágrafo 2, "Sistema de elección legislativa".



democrática afrontó sus primeras crisis de gobernabilidad, y el sistema fue puesto a prueba por los actores políticos.

#### A. *Tras la autocracia el retorno de la política*<sup>6</sup>

Siete horas de combate bastaron para que Stroessner se rindiera y firmara una carta de renuncia en la madrugada del viernes 3 de febrero de 1989.<sup>7</sup> En cambio, tuvo que transcurrir todo el fin de semana siguiente para que se desarrollaran los acontecimientos políticos que finalmente perfilaron la pretensión pública de los sublevados. Mientras tanto, gran parte de la población paraguaya sentía alegría por el derrocamiento de una dictadura que duró casi 35 años, pero a la vez incertidumbre ante lo que depararía el futuro político, aunque con mucha esperanza de que ocurriera un verdadero cambio político.

En la tarde del mismo día 3, el general victorioso Andrés Rodríguez, consuegro de Stroessner y su segundo al mando hasta antes del golpe, se autoproclamó presidente provisional, prometiendo “la iniciación de la democratización del Paraguay” y el respeto a los derechos humanos y a la Constitución, entre otros puntos.<sup>8</sup> El sábado 4 se escucharon rumores de que se produciría un contragolpe, pero el domingo 5 Stroessner partió a Brasil en calidad de asilado político, quedando prácticamente descartada toda posibilidad de una marcha atrás de la revuelta militar. Por último, el lunes 6, el nuevo Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 3, por el cual disolvió el Congreso Nacional y convocó a elecciones presidenciales y de senadores y diputados para el 1o. de mayo de 1989, a fin de completar el resto del periodo constitucional 1988-1993.<sup>9</sup>

El decreto citado estaba fundado en los artículos 182 y 179 de la Constitución de 1967, que respectivamente, contemplaban los casos de disolu-

<sup>6</sup> Al respecto véase Arditi, Benjamín, *op. cit.*, nota 1, pp. 97-116.

<sup>7</sup> La misma decía escuetamente: “Por este documento presento mi renuncia al cargo de presidente de la República del Paraguay y al de comandante en jefe de sus fuerzas armadas”. La fotografía de la carta renuncia se encuentra en: Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, 1994, p. 36.

<sup>8</sup> La primera proclama se encuentra transcrita en: “Paraguay”, *Revista Síntesis*, Madrid, núm. 10, 1990, p. 344. La segunda proclama puede verse en Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *op. cit.*, nota anterior, p. 33.

<sup>9</sup> Arditi, Benjamín, *op. cit.*, nota 1, p. 7.

ción del Congreso Nacional por parte del Poder Ejecutivo, y de renuncia del presidente de la República. Ante esta situación, el presidente provisional tenía que convocar a elecciones dentro de los tres meses. Esto permitió al general Rodríguez establecer un plazo de terminación de su gobierno *de facto* e iniciar un proceso de legitimación del mismo; para lo cual convocó a los partidos políticos y a la ciudadanía a formar parte del proceso de instauración de la democracia. Aunque bien, bajo la constitucionalidad stronista que contemplaba la reelección indefinida del presidente de la República.

Entonces, tras el quiebre del régimen anterior, Rodríguez restauró la Constitución autoritaria de Stroessner, caracterizada esencialmente por una excesiva concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo. Dicha situación presentaba la paradoja de que el nuevo orden político nacía según los pasos legales dictados por la norma suprema del orden que supuestamente se quería dejar atrás.

De ahí que, teniendo en cuenta que los cambios políticos estaban viniendo “desde adentro y desde arriba del mismo poder”,<sup>10</sup> lógicamente se despertaron las dudas sobre si la construcción de la democracia en Paraguay sería tutelada por los militares, que de hecho seguían en el poder. Sin embargo, el retorno de la política permitió distinguir que los militares no serían los únicos en tener un rol protagónico en el futuro político del país.

Así, desde el comienzo de la transición política se respetaron las libertades públicas. Atrás quedó definitivamente el estado de sitio que Stroessner mantuvo durante el tiempo de su gobierno y que le permitía detener a las personas y suspender las garantías constitucionales. Los exiliados políticos pudieron volver al país. La sociedad civil recuperó su capacidad para ejercer los derechos de reunión, manifestación, asociación y expresión política. La prensa libre fue una constante.<sup>11</sup> Entonces, en este espacio de libertades los partidos políticos pudieron reorganizarse y el proceso se encaminó a recomponer el sistema de representación política. El nuevo orden requería de una legitimidad más allá de la que otorga la victoria de las armas. Para la oposición, las políticas de resistencia a la opre-

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 100. Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *op. cit.*, nota 7, p. 55.

<sup>11</sup> Al respecto véase Abente Brun, Diego (coord.), *Paraguay en transición*, Caracas, 1993; Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *op. cit.*, nota 7.

sión cedían ante las políticas para la construcción de un sistema político democrático.

Con una agenda electoral establecida por el núcleo del poder militar, los partidos políticos se adhirieron a la idea de reencauzar constitucionalmente el gobierno del país. Primero fue el Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana), cuya máxima dirigencia ofreció a Rodríguez la postulación a presidente de la República para las próximas elecciones. Rodríguez aceptó la postulación el 10 de marzo en un acto solemne celebrado en el Palacio de Gobierno y, posteriormente, le correspondió a la convención del partido que tuvo lugar el 1o. y 2 de abril formalizar dicha designación.

De esta forma, se recomponía la relación entre el gobierno, las fuerzas armadas y el Partido Colorado. Ésta última institución seguía gozando del privilegio de postular al comandante en jefe de las fuerzas armadas a presidente de la República. Además, seguía enfrentando electoralmente desde el gobierno a los otros partidos políticos, así como sucedió bajo el gobierno de Stroessner en las ocho elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre 1954 y 1988. El retorno de la política presentaba también expresiones de continuismo político.

Posteriormente, los partidos de oposición se fueron plegando de a uno al proceso electoral sin que tengan la fuerza necesaria en conjunto para alcanzar algún tipo de acuerdo político o concertar una agenda de la transición con el gobierno provisional. Por cierto, el Estatuto Electoral de Stroessner (Ley núm. 886 de 1981), que seguía vigente, tampoco les permitía formar alianzas electorales. Estaban obligados a competir individualmente.

Así, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), de orientación socialdemócrata, decidió en su convención del 18 de marzo participar con candidatos propios para las elecciones presidenciales y legislativas, aunque con la consigna de retirar las candidaturas en caso de que se restrinjan las libertades con que se contaba en ese momento.

Por su parte, el Partido Demócrata Cristiano, que durante el régimen de Stroessner no había sido reconocido formalmente como partido político, logró su reconocimiento gracias a una reforma parcial de la ley electoral citada más arriba. En consecuencia, celebró su convención el 19 de marzo y se pronunció a favor de la participación electoral.

El centenario Partido Liberal Radical Auténtico, y tradicional rival del Partido Colorado, celebró su convención el 25 y 26 de marzo. La máxi-

ma autoridad partidaria decidió abandonar su anterior política abstencionista, vigente durante más de una década. Si bien se partía del hecho de que las posibilidades de ganar eran casi nulas, la idea que sustentaba la participación electoral era que el partido se renovaría en campaña y que quedaría en mejores condiciones para próximas contiendas electorales.

En consecuencia, las elecciones presidenciales y legislativas del 10. de mayo de 1989 fueron consideradas suficientemente plurales, decididamente libres, pero no tan limpias. El registro permanente de electores (padrón electoral) de la época stronista se utilizó por última vez, y sirvió tanto para efectuar las elecciones como para mantener las condiciones anteriores de fraude electoral. A pesar de ello, el proceso político avanzaba.

El nuevo Poder Legislativo, compuesto —de manera previsible— por mayoría colorada pero con participación política de la oposición, se presentaba como una institución con pluralidad partidaria que asumía su rol de conducción democrática. Como muestra de ello, la Ley núm. 1 del 8 de agosto de 1989, aprobada por la primera legislatura de la transición, ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. De esta forma, el Paraguay se adhirió al sistema interamericano de protección de los derechos humanos y garantizó a sus ciudadanos el acceso a la justicia de una forma eficaz. Sin embargo, la transición iba a alcanzar su punto culminante recién en 1992 con la elaboración de una nueva Constitución que representó el retorno del derecho y permitió construir un Estado de derecho para sustentar la democracia.

Pero iban a haber unos pasos previos y fundamentales como la sanción de una nueva ley electoral democrática en 1990 y las elecciones municipales de 1991, donde, por primera vez, el Partido Colorado perdió el poder en unas elecciones y los intendentes municipales fueron electos por el voto directo de los ciudadanos y ciudadanas. La democracia empezó en el espacio local.

### *B. El retorno del derecho*

Mientras que el retorno de la política responde básicamente a la pregunta ¿cómo se accede al poder?, el retorno del derecho se ocupa de ¿cómo se ejerce el poder? La primera tarea de la transición a la democracia en Paraguay fue renovar la representación política. Con un ambiente de

libertades públicas, una amplia participación ciudadana y una decisión de los actores políticos de participar en el proceso electoral se legitimó el acceso a la titularidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero restaba todavía que la nueva clase política ejerciera sus competencias de una forma controlada y limitada. La arbitrariedad y el abuso de poder no eran sólo un problema de gobiernos *de facto*, sino también de gobiernos legítimos. La siguiente tarea de la transición fue, entonces, reformar la Constitución autoritaria de 1967 y diseñar un Estado de derecho para el Paraguay, a fin de que el poder legítimo se ejerciera en virtud del derecho y con respeto a sus postulados.

La reforma constitucional se centró en renovar y no en sustituir el sistema presidencial de gobierno. En tres aspectos se agrupan los siguientes cambios:

*a.* Facultades legislativas del presidente.

La actual Constitución de 1992 suprimió la posibilidad de que el presidente de la República dicte decretos con fuerza de ley (decreto-ley) durante el receso parlamentario, como estaba previsto en la Constitución anterior. Tampoco el presidente puede dictar decretos de necesidad y urgencia. La delegación legislativa por parte de las cámaras del Congreso al presidente no está contemplada constitucionalmente.

De esta manera, el sistema constitucional paraguayo evita que el presidente asuma facultades legislativas en detrimento del órgano natural para ello. El presidente sólo emite decretos en cumplimiento de disposiciones legales o para reglamentar las leyes (artículo 238, incisos 3 y 5, CP). La propia Constitución determina un orden de prelación de las normas jurídicas, estableciendo que los decretos son de inferior jerarquía normativa que las leyes dictadas por el Congreso (artículo 137 CP).

En el proceso ordinario de formación de las leyes, el presidente participa con dos facultades constitucionales: la iniciativa legislativa (artículo 203) y la objeción (veto) parcial (artículo 208) o total (artículos 209 y 238, inciso 4). Mediante la primera facultad, el presidente puede presentar proyectos de ley al Congreso sobre diversas materias. La presentación del proyecto de ley del presupuesto general de la nación es la única de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 216 y 238, inciso 14). Por su parte, las cámaras del Congreso pueden aprobar, rechazar o

modificar sin restricciones constitucionales el proyecto presupuestario remitido por el presidente.

Con referencia al veto, ambas cámaras del Congreso tienen la posibilidad de rechazar las objeciones del presidente de la República a los proyectos de ley que en su oportunidad fueron sancionados por el Congreso. Para ello se requiere de mayoría absoluta, vale decir, la mitad más uno del total de miembros de cada cámara. En caso de superarse el veto en la instancia parlamentaria, el presidente de la República está obligado constitucionalmente a promulgar como ley el proyecto en cuestión. La Constitución también contempla la posibilidad de que los proyectos de ley objetados parcialmente puedan ser sancionados y promulgados en su parte no objetada.

Una innovación de la actual Constitución fue el tratamiento de urgencia de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso (artículos 210 y 238, inciso 12, CP). La función de esta disposición es asegurar la prioridad en el debate parlamentario para casos de suma importancia política. Pero el uso de esta atribución está restringido a tres veces por periodo legislativo ordinario, salvo que la cámara de origen acepte por mayoría de dos tercios dar dicho tratamiento a otros proyectos. Con el tratamiento de urgencia se acortan los plazos de consideración de los proyectos de ley. La Constitución también reconoce a cada Cámara la facultad de dejar sin efecto el tratamiento de urgencia por mayoría de dos tercios.

Otra potestad que la actual Constitución le suprimió al Poder Ejecutivo fue la de disolver las cámaras del Congreso. En cambio, le mantuvo la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias al Parlamento para el tratamiento de temas específicos o de prorrogar las sesiones ordinarias (artículos 184 y 238, inciso 11, CP). Sin embargo, a fin de consolidar una mayor autodeterminación política del Congreso, la Constitución le permitió a cada Cámara del Congreso a que, por sí misma, se autoconvoque o que pueda prorrogar sus sesiones sin intervención del Poder Ejecutivo, y por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas.

Por otro lado, la actual Constitución incorporó el instituto del referéndum legislativo, el cual podrá o no ser vinculante (artículo 121 CP). También, en caso de una enmienda constitucional, la misma deberá ser aprobada por el pueblo en referéndum (artículo 290 CP). En todos los casos, le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral la convocatoria del referéndum, y no al Poder Ejecutivo (artículo 273 CP).

### *b. Poderes presidenciales no legislativos*

En materia de formación del gabinete ministerial, es atribución exclusiva del presidente de la República nombrar y remover a los ministros del Poder Ejecutivo (artículo 238, inciso 6 CP). La Constitución de 1992 introdujo una instancia de deliberación gubernativa denominada Consejo de Ministros, pero con carácter meramente consultivo (artículo 243 CP). No existe una figura de jefe de Gabinete, de Consejo Ministerial o similar. Es el presidente quien preside las sesiones del Consejo, en las cuales también participa el vicepresidente (artículo 239 CP).

Como una forma de control político de las gestiones de los ministros del Poder Ejecutivo, la Constitución de 1992 introdujo el voto de censura, que puede ser emitido por cualquier cámara del Congreso por mayoría absoluta de dos tercios. En caso de aprobarse, el efecto es que se recomienda al presidente la remoción del ministro censurado, pero es aquél quien decide, finalmente, si acepta o no la recomendación del Parlamento (artículo 194 CP). El Parlamento sólo puede destituir a un ministro del Poder Ejecutivo mediante juicio político, como se verá más abajo.

### *c. Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente*

Los poderes de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo fueron prácticamente incorporados por la Constitución de 1992. Entre los mismos se encuentran: el pedido de informes (artículo 192 CP), la citación e interpelación (artículo 193 CP), el voto de censura (artículo 194 CP) y las comisiones conjuntas de investigación (artículo 195 CP). En forma especial, la Constitución estableció además el juicio político (artículo 225 CP).

Cada Cámara del Congreso puede solicitar al Poder Ejecutivo un informe sobre cualquier asunto de interés público. Existe obligación de responder el informe dentro del plazo que el Congreso estipule, el cual no podrá ser menor de quince días.

Asimismo, cada Cámara podrá citar e interpelar individualmente por mayoría absoluta (mitad más uno del total de cada cámara) a un ministro del Poder Ejecutivo cuando se discuta un proyecto de ley o se estudie un asunto concerniente a su actividad. Las preguntas se deben comunicar al citado con una antelación de cinco días. El presidente y el vicepresidente no pueden ser citados ni interpelados.

En caso de que los informes proveídos o las repuestas de los ministros resulten insuficientes o insatisfactorios o la persona en cuestión no concurriese a la Cámara, la misma podrá emitir un voto de censura recomendando su remoción del cargo en cuestión. Siendo esta medida meramente política, sin carácter jurídico vinculante.

Una innovación de suma trascendencia es la creación de las comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de los miembros de cada cámara. Las comisiones podrán hacer comparecer ante sí a cualquier funcionario público y también a los particulares. Podrán recabar la documentación necesaria para sus tareas y los jueces están obligados a prestar auxilio judicial para realizar diligencias y producir otras pruebas, todo debiendo hacerse conforme a derecho.

El instrumento de control de mayor peso con que cuenta el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo es el juicio político. Corresponde a la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios formular una acusación contra el presidente, el vicepresidente o un ministro del Poder Ejecutivo. Los cargos son por mal desempeño de las funciones, por delitos cometidos en el ejercicio del cargo o por delitos comunes. Corresponde a la Cámara de Senadores por mayoría absoluta de dos tercios juzgar en juicio público a los acusados. El fallo de culpabilidad tiene el solo efecto de separación del cargo y, en su caso, de derivar los antecedentes a la justicia ordinaria.

### *C. El retorno de las crisis de gobierno*

Entre 1989 y 1993, el general Andrés Rodríguez lideró la apertura política del país manteniendo un firme control sobre las fuerzas armadas. Aprobada la nueva Constitución en 1992 entregó el poder al ingeniero Juan Carlos Wasmosy, quien gobernó durante el periodo 1993-1998. En esta época, el país experimentó nuevos conflictos y fricciones de poder.

En ese sentido, instalado el primer presidente civil bajo un gobierno democrático se produjo un giro de la historia. Resurgió la amenaza de un golpe de Estado por militares que no acataban las reglas democráticas de acceso al poder. El general Lino Oviedo fue el responsable de un golpe de Estado fallido en 1996. La amenaza al orden institucional fue de tal gravedad, que la propia Organización de Estados Americanos (OEA) en-



vió a Asunción a su secretario general César Gaviria a fin de respaldar el gobierno constitucional paraguayo. Posteriormente, en 2000 hubo un nuevo intento de golpe de Estado que fue rechazado por la sociedad y condenado nuevamente por la comunidad internacional.<sup>12</sup>

Por otro lado, durante el periodo Wasmosy la oposición consiguió el control del Poder Legislativo, lo cual significó que en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se experimentaran pactos de gobernabilidad. En ocasiones, dichos pactos funcionaron para destrabar procesos estancados donde por mandato constitucional tenían que participar ambos poderes, como el nombramiento de ministros de la Corte Suprema de Justicia ocurrido en 1995. Sin embargo, los pactos de gobernabilidad también sirvieron para el manejo de una política clientelista, y con la intención de repartir cuotas de poder y cargos políticos. Las componendas políticas siguieron formando parte de la agenda de gobierno.

Sin embargo, la crisis más grave se produjo al inicio del periodo 1998-2003, cuando el presidente ingeniero Raúl Cubas renunció debido a que era inminente su destitución por un juicio político. En ese ínterin, el vicepresidente Luis María Argaña fue asesinado, produciéndose un caso de doble acefalía en el Poder Ejecutivo. Conforme a la línea de sucesión presidencial, asumió la presidencia de la República el presidente del Senado, el doctor Luis Ángel González Macchi, senador por el Partido Colorado, quien concluyó el periodo de Cubas. En sus primeros meses de gobierno, se formó un gobierno de unidad nacional representado por los partidos parlamentarios, algo inédito en la historia política paraguaya sin embargo, dicha “unidad política” fracasó poco tiempo después.

Finalmente, en el periodo 2003-2008, si bien la conducción política se encuentra estabilizada, las dificultades de ejercer una gobernabilidad democrática respetando los límites constitucionales siguen presentes. El manejo de los negocios de gobierno no sólo es una cuestión política o legal sino forma parte de la cultura constitucional democrática de una sociedad.

### *3. Instituciones de rendición de cuentas*

Una de las áreas donde la Constitución de 1992 introdujo reformas sustanciales fue en lo referente a la rendición de cuentas. En efecto, creó

<sup>12</sup> Véase la resolución de la OEA CP/RES. 770 (1235/00).

la Contraloría General de la República, como un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, con autonomía funcional y administrativa (artículo 281). De esta forma, las competencias para controlar la ejecución y la liquidación del presupuesto general de la nación pasaron del Ministerio de Hacienda a una nueva institución autónoma a todo poder del Estado.

El contralor general es designado por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de una terna de candidatos propuesta por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Dura cinco años en sus funciones y su mandato no coincide con el mandato presidencial.

Corresponde al contralor general el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado. Además recibe la liquidación del presupuesto del Estado remitido por el presidente de la República y elabora un informe que envía al Congreso Nacional para su consideración.

Como una medida anticorrupción, la Constitución dispuso que los funcionarios públicos que accedan al cargo por elección presenten una declaración jurada de bienes a la Contraloría General antes de asumir el cargo y al cesar en ellos. Esta disposición constitucional fue reglamentada por la Ley núm. 196 de 1993.

En materia judicial, la Constitución de 1992 mantuvo el Tribunal de Cuentas, que funciona con dos salas. La primera ejerce competencia exclusiva en los juicios contencioso-administrativos. La segunda, en cambio, se dedica a ejercer el control de las cuentas de inversiones del presupuesto general de la nación.

Cabe resaltar que la Primera Sala del Tribunal de Cuentas es una pieza clave en la construcción del Estado de derecho en Paraguay. Ante ella se puede solicitar la revocación de las resoluciones de cualquier autoridad administrativa, basado en un supuesto de ilegalidad. Más importante aún es la posibilidad que tiene cualquier ciudadano que se vea afectado por un decreto del Poder Ejecutivo de recurrir ante este Tribunal solicitando su revocación por ser contrario a la ley. Para casos de inconstitucionalidad están las acciones previstas ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Con la creación de la Contraloría General de la República las tareas de control de cuentas se superpusieron con las del Tribunal de Cuentas, lo que produjo cierta confrontación entre ambas instituciones. Asimismo,

en materia de investigación de ilícitos cometidos en la administración pública, no están bien coordinadas las tareas con el Ministerio Público (Fiscalía General de la Nación). Entonces, una lucha frontal contra la corrupción requiere de mecanismos de coordinación y cooperación entre las diversas instituciones con competencias de diversa índole técnica sobre dicho problema capital.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

El cambio de régimen político y de gobierno que tuvo lugar en febrero de 1989 no trajo consigo una transformación inmediata del sistema electoral. Las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de la transición política, que tuvieron lugar en mayo de 1989, se rigieron por la tan cuestionada Ley núm. 886/81 Estatuto Electoral, que permitía que los organismos electorales fueran integrados en su mayoría por el partido de gobierno.<sup>13</sup> En dichas elecciones se utilizó por última vez el Registro Cívico Permanente o padrón electoral que fuera muy criticado por avalar los fraudes durante la época stronista.

Al primer Parlamento de la transición le cupo la tarea de sancionar el primer Código Electoral democrático (Ley núm. 1/90).<sup>14</sup> Esta legislación reguló básicamente tres instituciones: los partidos políticos, el proceso electoral y la Justicia Electoral. Fue varias veces modificada parcialmente y, en 1995, una ley especial pasó a regir todo lo referente a la Justicia Electoral (Ley núm. 635). Finalmente, la Ley 1/90 fue derogada y reemplazada en su totalidad por la Ley 834, Código Electoral de 1996, que regula lo correspondiente a los partidos políticos y al proceso electoral.<sup>15</sup>

Por otro lado, luego de que en los comicios presidenciales y legislativos de 1993 se utilizara un padrón electoral depurado, se procedió en

<sup>13</sup> Al respecto véase Prieto, Justo José, *El Estatuto Electoral cuestionado*, Asunción, 1988.

<sup>14</sup> Véase Prieto, Justo José, *El Código Electoral al alcance de todos*, Asunción, 1990; del mismo autor, *Comentarios al Código Electoral del 90*, Asunción, CDE, 1990.

<sup>15</sup> Al respecto véase Becker, Gustavo, *El sistema electoral paraguayo*, Asunción, 1996; Cano Radil, Bernardino, *Nuevo Código Electoral*, Asunción, 1996. La legislación electoral paraguaya y sus modificaciones puede consultarse en: <http://www.tsje.gov.py>, así como en la página Web del Senado de la Nación: <http://www.senado.gov.py/leyes/?pagina=resultado&id=262>.

1995 a sancionar la Ley núm. 772 que dispuso la renovación total del registro cívico permanente. Al Tribunal Superior de Justicia Electoral se le encomendó dicha tarea, que la ejecuta por medio del organismo a su cargo, denominado Dirección de Registro Electoral. La inscripción en el Registro Cívico Permanente es obligatoria para los ciudadanos hábiles para votar.

### *1. Sistema de elección presidencial*

La Constitución de 1992 contiene las normas principales sobre la elección presidencial. El presidente y el vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizan entre 90 y 120 días antes de expirar el periodo constitucional vigente (artículo 230 CP). A dicho efecto, el país se constituye en un colegio electoral único (artículo 244, Código Electoral Ley núm. 834/96). Las elecciones para senadores y diputados se realizan en forma simultánea con la elección presidencial (artículo 187 CP). El periodo del mandato presidencial dura cinco años. En estos temas la reforma de 1992 no introdujo modificaciones y mantuvo lo dispuesto por la Constitución anterior, salvo en lo referente a la figura del vicepresidente, que no estaba contemplada en la Constitución anterior.

Sin embargo, la gran innovación fue la disposición que establece que el presidente de la República no podrá ser reelecto en ningún caso (artículo 229 CP). Esto significó un importante límite temporal al ejercicio del poder y una muestra de que empezaba una nueva época política, en la cual no se permitiría más que los presidentes ejercieran el poder prácticamente en forma vitalicia.

La convocatoria a las elecciones presidenciales y parlamentarias es competencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral. En forma consuetudinaria, dichas elecciones se realizan en día domingo.

En las elecciones presidenciales de 1993, las primeras desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1992, fue electo el primer presidente civil de la República en aproximadamente cuarenta años. El ingeniero Juan Carlos Wasmosy, candidato del Partido Colorado, ganó con el 39.9% de los votos válidos emitidos. Muy por debajo del 74.2 % obtenido por el último candidato militar del mismo partido en las elecciones presiden-

ciales de mayo de 1989 al inicio de la transición política y, también, del 88.64% obtenido por Stroessner en 1988. Con un padrón electoral depurado y una organización electoral sometida al control de la jurisdicción electoral, las cifras electorales empezaron a sincerarse en la transición a la democracia.

En 1998, el Partido Colorado volvió a ganar con el ingeniero Raúl Cubas, aunque esta vez con el 53.75%. Seguidamente, se repitió la victoria colorada en 2003 con el 37.14%, resultando electo el doctor Nicanor Duarte Frutos. En todas las ocasiones, la distancia entre el ganador y el segundo fue considerable, por lo menos de 7.8 puntos porcentuales. En cambio, en las elecciones únicas de vicepresidente de la República de 2000, debido a la vacancia generada por el asesinato del vicepresidente Luis M. Argaña, en 1999, el ganador resultó ser el candidato del Partido Liberal Radical Auténtico por un margen de 47.78% contra 46.99 % de los colorados. Vale decir, 0.79% de diferencia.<sup>16</sup>

Tras las experiencias de 1993, 1998 y 2003, el sistema de elección presidencial ha demostrado cierta sostenibilidad, sin que ninguna fuerza política haya impugnado dicho sistema en sí mismo. Sin embargo, dado que el sistema legal prevé que se declare ganador al candidato que obtenga “el mayor número de votos válidos emitidos” (mayoría simple —artículo 244 del Código Electoral—), lo cual significa que aun con un voto de diferencia se debe proclamar al ganador, queda la duda de que si esto sucediera las fuerzas políticas perdedoras reconozcan y acepten dicho resultado. En otras palabras, el sistema electoral no prevé un porcentaje mínimo de votos para ser declarado ganador (por ejemplo, el 35% del total de votos válidos emitidos) ni tampoco una distancia mínima con respecto al segundo posicionado en las elecciones (por ejemplo: 5% o 10% de distancia en caso de que el ganador sea electo con un porcentaje muy bajo).

## 2. Sistema de elección legislativa

La Constitución de 1992 establece que el Congreso Nacional se compone de la Cámara de Senadores, de representación nacional, y de la Cá-

<sup>16</sup> Acerca de los resultados electorales véase Caballero, Esteban, “Partidos políticos y sistema electoral”, en Vial, Alejandro (coord.), *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*, Asunción, 2003, pp. 259-283.

mara de Diputados, de representación departamental. El Senado está integrado por cuarenta y cinco senadores titulares electos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional (artículo 223 CP). La cámara baja se compone de ochenta diputados titulares electos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales. Le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de cada elección y de acuerdo con el número de electores de cada departamento,<sup>17</sup> establecer el número de bancas que corresponda a cada uno de ellos. La ciudad de Asunción, capital del país, constituye un colegio electoral para la elección de diputados (artículo 221 CP).

Los senadores son electos por el sistema de lista completa (artículo 247, Código Electoral Ley núm. 834/96) y cerrada (artículo 258, Código Electoral Ley núm. 834/96). Los diputados por medio de listas cerradas. La distribución de escaños se realiza por medio del sistema D'Hondt (artículo 258, Código Electoral Ley núm. 834/96). Este sistema fue introducido por el anterior Código Electoral de 1990 y reemplazó al sistema de mayoría con prima, contemplado en el Estatuto Electoral de 1982. Mediante el sistema de mayoría con prima el ganador en las elecciones parlamentarias se adjudicaba el 66.66% de las bancas y el resto se distribuía proporcionalmente entre los demás partidos, lo cual representaba una tergiversación de la voluntad popular expresada en las urnas.

Por mandato constitucional, el sistema electoral cumple con funciones claves de representación política de la ciudadanía. Así, el sufragio es concebido como un derecho, deber y función pública de elector, y constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el escrutinio público y fiscalizado y en el sistema de representación proporcional (artículo 118 CP). El incumplimiento de la obligación de sufragar constituye una falta que se sanciona con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo (artículo 332, Código Electoral Ley núm. 834/96).

El actual sistema de elección legislativa se diferencia fundamentalmente del sistema anterior durante la época stronista en los siguientes elementos:

- a) El reemplazo del sistema de mayoría con prima por el sistema D'Hondt permitió que la voluntad popular expresada en las urnas se refleje en la distribución de las bancas parlamentarias sin que se

<sup>17</sup> El territorio paraguayo se divide en 17 departamentos.

distorsione el mandato del pueblo. Vale decir, el sistema de representación se democratizó porque refleja en mayor medida el resultado de las urnas.

- b) Los candidatos a senadores y diputados se eligen en boletas separadas, lo cual permite al elector cruzar su voto para ambas cámaras y no sentirse constreñido a votar por el mismo grupo partidario para ambas cámaras. Se amplió la posibilidad de elección del elector.

Una particularidad del actual sistema de elección legislativa es que la elección de los diputados en circunscripciones electorales departamentales plurinominales, sobre todo cuando 16 de las 18 circunscripciones tienen menos de 8 escaños, combinado con el sistema D'Hondt, que de por sí tiende a favorecer a las fuerzas mayoritarias, ha producido una cierta desproporcionalidad en la representación política, pues las terceras y cuartas fuerzas políticas no logran "obtener una presencia significativa en la Cámara de Diputados".<sup>18</sup>

En materia de resultados electorales, el Partido Colorado se consagró siempre como la primera fuerza política mayoritaria tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados en cada una de las elecciones legislativas de 1993, 1998 y 2003. Sin embargo, con la aplicación de las nuevas reglas de proporcionalidad, sus victorias en 1993 y en 2003 no le permitieron el control de dichas cámaras, pues los partidos de oposición en conjunto conformaban la mayoría parlamentaria. Aunque en 1998 el Partido Colorado recuperó el control de ambas cámaras con victorias del 49.32% para la Cámara de Senadores y 51.99% para la Cámara de Diputados. En 2003, el Partido Colorado obtuvo el 32.93% en la cámara alta y el 33.77% en la cámara baja.<sup>19</sup> Estos resultados, si bien confirmaron, por un lado, el predominio político del Partido Colorado en la escena política paraguaya, por otro lado, reflejaron también el pluripartidismo reinante en la nueva época política. El Partido Colorado había perdido su carácter hegemónico. Por su parte, el Partido Liberal Radical Auténtico se consagró siempre como la segunda fuerza política en cada una de las elecciones legislativas y en ambas cámaras, pero para obtener la mayoría circunstancial en las cámaras siempre dependió de otras fuerzas políticas presentes en el Parlamento.

<sup>18</sup> Caballero, Esteban, *op. cit.*, nota 16, p. 261.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 272.

Además, la nueva conformación pluripartidaria de la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores permitió que por primera vez un senador de la segunda fuerza política llegue a la presidencia de dicha cámara en 1993. También, un senador de la tercera fuerza política logró lo mismo en 1995. De esta forma, la oposición pluripartidaria asumía la Presidencia de uno de los poderes del Estado, luego de décadas de hegemonía colorada.

### *3. Reformas a instituciones de democracia directa*

La reforma constitucional de 1992 introdujo ciertas instituciones de democracia directa como el referéndum legislativo (artículo 121 CP) y la iniciativa popular (artículo 123 CP). La revocatoria de mandato no está prevista en el ordenamiento jurídico.

El referéndum es entendido como una forma de consulta popular. La decisión política sobre su convocatoria corresponde al Congreso Nacional (artículo 259, Código Electoral Ley núm. 834/96). Pero la iniciativa para la consulta corresponde al Poder Ejecutivo, a cinco senadores o diez diputados. Al presentarse la iniciativa al Congreso se deberá indicar el carácter consultivo o vinculante de la misma, quedando la decisión final a cargo del propio Congreso (artículo 260, Código Electoral Ley núm. 834/96).

El objeto de la consulta deberá establecer con claridad la(s) pregunta(s) que el cuerpo electoral deberá responder con un “sí” o un “no” (artículo 261, Código Electoral Ley núm. 834/96).

La Constitución prohíbe que ciertas materias sean objeto de referéndum, como ser (artículo 122):

- 1) Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales.
- 2) Las expropiaciones.
- 3) La defensa nacional.
- 4) La limitación de la propiedad inmobiliaria.
- 5) Las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el presupuesto general de la nación.
- 6) Las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.



Por otro lado, en caso de una enmienda constitucional la propia Constitución dispone que se convoque a un referéndum para consultar al cuerpo electoral por la afirmativa o negativa de la enmienda aprobada por el Congreso (artículo 290 CP).

La Constitución establece que la iniciativa popular es un derecho de los electores para proponer al Congreso proyectos de ley (artículo 123 CP). También, se les reconoce a los electores en número de treinta mil, en petición firmada, la iniciativa para solicitar la reforma o la enmienda de la Constitución (artículos 289 y 290 CP). Las mismas materias que no pueden ser objeto de referéndum tampoco pueden ser objeto de la iniciativa popular (artículo 267, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Los requisitos para presentar una iniciativa popular son: *a)* texto articulado del proyecto de ley con exposición de motivos, y *b)* la firma de por lo menos el 2% de los electores inscritos en el Registro Cívico Permanente, identificados por su nombre, apellido y número de cédula de identidad. Las firmas deberán ser autenticadas por escribano público y recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros del Tribunal Electoral de la capital (artículo 266, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Los promotores de la iniciativa disponen de un plazo de 180 días para presentar las firmas requeridas legalmente. Si al término de plazo se superase el 75% de las firmas requeridas, el presidente del Congreso podrá prorrogar el plazo hasta sesenta días más. Si no se reuniesen las firmas requeridas caducará de pleno derecho la iniciativa (artículo 272, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Ahora bien, estas instituciones de democracia directa están en estrecha relación con la forma de gobierno del Paraguay consagrada en el artículo 1o. de la Constitución como una “democracia representativa y participativa”. La pretensión de la reforma constitucional fue ampliar las posibilidades de participación política de los ciudadanos y ciudadanas e incentivar su interés en asuntos de suma trascendencia pública. Asimismo, la “democracia participativa” no fue establecida en reemplazo de la “democracia representativa”, sino más bien como una forma de fortalecer la representación política, ampliando el horizonte de toma de decisiones con mayor participación ciudadana. Sin embargo, la reglamentación electoral sobre dichos instrumentos de participación más que incentivar su uso ha desalentado su práctica. En efecto, las organizaciones sociales no han he-

cho uso de estos instrumentos, probablemente al no considerarlos un mecanismo eficaz para reivindicar sus demandas.

La única ocasión en que se puso en práctica un mecanismo de democracia directa fue en 2002. Se trató de una iniciativa popular para implementar un sistema de listas abiertas para los cargos en cuerpos colegiados. Quien auspició la iniciativa fue el movimiento político Patria Querida, que estaba en su etapa fundacional en esa época. La iniciativa le sirvió para presentarse a consideración de los electores. Finalmente la iniciativa no prosperó, porque en sede legislativa se consideró que la misma no cumplió con los requisitos exigidos por la ley reglamentaria.

En otras palabras, el cuerpo electoral paraguayo no se ha pronunciado todavía ni en referéndum ni por medio de una iniciativa popular desde que estos mecanismos fueron contemplados por la Constitución de 1992.

#### *4. Reformas al organismo electoral (jurisdiccional / administrativo)*

Bajo la vigencia del Estatuto Electoral Ley núm. 886 de 1981 la Junta Electoral Central era el órgano administrativo encargado de organizar el proceso electoral. Pero la máxima autoridad electoral para aprobar la elección de los candidatos a senadores y diputados era cada cámara parlamentaria. Asimismo, ambas cámaras aprobaban la elección del presidente de la República. Por su parte, el Poder Ejecutivo se reservaba la potestad de convocar a las elecciones presidenciales y parlamentarias.

La composición de la Junta Electoral Central era extremadamente parcial y partidaria. Del total de nueve miembros titulares, seis pertenecían al partido de gobierno y tres se distribuían entre la oposición parlamentaria. Esta composición impedía que dicho organismo contara con la más mínima autonomía funcional. La dependencia de los partidos, en especial del de gobierno, era tal que los miembros titulares podían ser sustituidos a voluntad del partido si ésta organización consideraba que el miembro en cuestión había dejado de representar los intereses del partido.

Durante el proceso de transición a la democracia, el Código Electoral Ley núm. 1/90 mantuvo la Junta Electoral Central pero modificó su forma de composición. Así, pasaron a ser 12 miembros elegidos en comicios generales directos sobre la base de representación proporcional. Pero la mayor novedad fue la introducción de la Justicia Electoral en Paraguay como una jurisdicción independiente y autónoma integrada al Poder Ju-

dicial. De esta forma, las decisiones administrativas de la Junta Electoral Central podían ser recurridas judicialmente y su revisión dependía de jueces independientes.

Con la Constitución de 1992 se modificó sustancialmente el régimen de los organismos electorales. La idea de un poder electoral autónomo e independiente se plasmó en las disposiciones que establecían lo siguiente: “la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral”. A su cabeza está el Tribunal Superior de Justicia Electoral, compuesto de tres magistrados, cuyas decisiones sólo son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia mediante la acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, en 1995 se sanciona la Ley núm. 635 que reglamenta la Justicia Electoral, la cual expresamente consagra la autarquía administrativa y la autonomía jurisdiccional para los organismos jurisdiccionales electorales. Entonces, el proceso de reformas en materia de organismos electorales en Paraguay claramente marca una tendencia de supresión de organismos administrativos cautivos de los partidos políticos y, en su reemplazo, la creación de organismos electorales jurisdiccionales con capacidad para organizar y juzgar el proceso electoral de una forma transparente e imparcial.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme a la Constitución, los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal, y a la formación cívica de los ciudadanos (artículo 124 CP).<sup>20</sup>

Por su parte, la Ley núm. 834/96 Código Electoral reconoce a los movimientos políticos como personas jurídicas de derecho público y deter-

<sup>20</sup> Al respecto véase Bareiro, Line y Soto, Lilian, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1a. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 739-766.

mina que todos los partidos y movimientos son iguales ante la ley (artículo 14).

### 1. *Democratización interna*

El Código Electoral Ley núm. 834/96 garantiza a los partidos y movimientos políticos el derecho al gobierno propio y al libre funcionamiento conforme a las disposiciones legales (artículo 9o.). Sin embargo, le impone determinadas reglas de organización. Los partidos políticos deberán contar con una carta orgánica o estatuto, en el cual se contemple, entre otros temas, la elección por voto directo, secreto e igual de todos los afiliados de los miembros del órgano supremo de la asociación política, denominado Asamblea General, Convención o Congreso (artículo 32, inciso *d*). De la misma forma se elegirán a las autoridades de los órganos de dirección nacional, departamental o distrital (artículo 32, inciso *e*). También se les obliga a los partidos a adoptar el sistema de representación proporcional para la distribución de escaños en los cargos electivos.

Para ser candidato de un partido a un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre, igual y secreto de los afiliados (artículo 33, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Sin lugar a dudas, la medida más significativa para la democratización interna de los partidos políticos fue la introducción del voto directo para la elección de las autoridades partidarias y para los candidatos a cargos electivos. Dicha disposición está vigente desde el anterior Código Electoral de 1990. Ella produjo una dinámica de ejercicios electorales, búsqueda y postulación de candidatos, difusión de propuestas partidarias, incentivo para concretar nuevos afiliados para los partidos, etcétera que quitaron de su letargo y rigidez a las antiguas organizaciones políticas. Este ritual de elecciones internas y puja por el poder partidario se cumple regularmente. Con este fin, los partidos cuentan inclusive con un Tribunal Electoral Partidario para dirimir sus conflictos. Pero, por supuesto, todas las decisiones pueden ser recurridas ante la Justicia Electoral nacional.

Por otro lado, la utilización del voto directo en forma obligatoria fue y es considerado por algunos analistas como una alta intromisión del Estado en la organización del partido, afectando su autonomía. Además, en la práctica el voto directo tiene el inconveniente de duplicar las contiendas

electorales, pues antes de cada elección nacional o departamental debe darse una elección interna partidaria, lo cual produce un hiperactivismo político electoral. De esta forma, los partidos políticos dedican la mayor parte de su tiempo en ir de una elección a otra sin avocarse a cuestiones más programáticas. Los partidos se convierten así en meros instrumentos electorales. Probablemente, la medida del voto directo está ampliamente justificada en el contexto político en el cual se decidió introducirla luego de décadas de limitaciones políticas, aunque en la actualidad habría que sopesar el desarrollo político que tuvieron los partidos y permitirles adoptar otras formas democráticas de elección de acuerdo a su propia autonomía.

El Código Electoral establece que corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral la convocatoria a las elecciones, y que dicha convocatoria contendrá la fecha de elección nacional o municipal, y la fecha de la realización de las elecciones en los partidos y movimientos políticos para la elección de los respectivos candidatos (artículo 153).

También se establecen dos periodos electorales, el nacional y el municipal. Las elecciones nacionales se realizarán en abril o mayo del año respectivo. Los partidos y movimientos políticos elegirán a sus candidatos en elecciones que se realizarán en cualquier domingo entre los 90 y 135 días antes de la fecha de elección correspondiente.

Las elecciones municipales se realizarán en octubre o noviembre. Los candidatos de los partidos y movimientos políticos se elegirán en cualquier domingo entre los 90 y 120 días antes de la elección correspondiente (artículo 154, Código Electoral Ley núm. 834/96).

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

El sistema de financiamiento de los partidos políticos es mixto: público y privado. El financiamiento público distingue entre el aporte estatal y el subsidio electoral. El Código Electoral Ley núm. 834/96 establece que “los partidos políticos tendrán derecho” a dichos rubros (artículo 70). El aporte estatal es un pago anual que realiza el Estado a los partidos políticos. El procedimiento es el siguiente: en el presupuesto general de la nación se contempla anualmente una partida global a nombre del Tribunal Superior de Justicia Electoral. El monto del aporte es del 15% del jornal mínimo por cada voto obtenido en las últimas elecciones legis-

lativas. El pago se realiza a todos los partidos políticos, reconocidos e inscritos, que participaron de las últimas elecciones legislativas. El plazo de pago es dentro de los primeros 60 días del año. La distribución de la partida global anual entre los partidos que tienen derecho a recibir el aporte le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral. Entonces, según estas reglas, el aporte estatal actúa como un incentivo para la participación electoral de los partidos políticos en las elecciones legislativas, y premia al partido con más votos. El partido que se abstiene del proceso electoral legislativo queda al margen del aporte estatal.

El subsidio, en cambio, es un pago único realizado después de cada elección presidencial, legislativa, departamental o municipal. Conforme al Código Electoral, el Estado subsidiará a los partidos políticos los gastos que originen las actividades electorales. Sin embargo, los criterios de asignación del subsidio no hacen referencia a los diversos tipos de gastos (propaganda, alquiler de oficinas, transporte, remuneración de personal, etcétera), sino más bien dichos criterios se establecen en función a los cargos electivos ganados y a la cantidad de votos válidos recibidos por cada partido (artículo 276, Código Electoral Ley núm. 834/96). En otras palabras, el sistema de subsidios también premia la participación electoral y, en especial, al ganador.

De entre los candidatos a presidente y vicepresidente, sólo recibe subsidio electoral el candidato electo. El monto del subsidio es de 50,000 jornales mínimos. Asimismo, el partido recibe un subsidio por cada banca ganada en la Cámara de Senadores o de Diputados. El monto es de 2,000 jornales mínimos por cada senador o diputado electo. Por tanto, el partido que obtenga la mayoría parlamentaria recibe un mayor subsidio.

El otro criterio de asignación de los subsidios es por voto válido obtenido en las elecciones correspondientes para los cuerpos colegiados. El monto es de 15% de un jornal mínimo por cada voto válido obtenido. Corresponderá entonces mayor subsidio al partido que obtenga mayor número de votos. El plazo de pago del subsidio electoral es dentro de los primeros 90 días siguientes a la realización de la elección en cuestión.

Otras disposiciones relativas a los ingresos económicos de las partidos son las siguientes: el Código Electoral determina que el estatuto del partido político deberá contener las pautas para la determinación de los aportes económicos que deben hacer sus afiliados para sufragar los gastos de funcionamiento (artículo 32, inciso 1). Asimismo, deben estar con-

templados los aportes económicos obligatorios para quienes ejerzan cargos electivos, los cuales no podrán exceder el 5% de la remuneración del cargo (artículo 32, inciso 1).

En materia de recaudación de fondos rigen las siguientes prohibiciones: *a)* recibir aportes de una institución pública; *b)* recibir aportes de entidades o personas extranjeras; *c)* recibir aportes de sindicatos o asociaciones de empresarios, y *d)* recibir aportes individuales superiores al equivalente de 5,000 (cinco mil) jornales mínimos, ya sea de personas físicas o jurídicas (artículo 282, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Los administradores de fondos de campaña que falseen las cuentas o que se apropien de fondos sufrirán las penas establecidas en el Código Penal para el peculado (artículo 330, Código Electoral Ley núm. 834/96).

En materia de acceso de los partidos a los medios de comunicación, el Código Electoral Ley núm. 834/96 distingue entre propaganda política (artículos 285 y siguientes) y propaganda electoral (artículos 290 y siguientes). La primera está destinada a difundir la doctrina e informaciones del partido o movimiento político. Debe estar inspirada en el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la educación cívica del pueblo. La citada ley garantiza el libre acceso a los medios de comunicación masiva con fines propagandísticos y, a este efecto, prohíbe que se den casos de discriminación en las tarifas, ni a favor ni en contra de algún partido o movimiento. Por su parte, la propaganda discriminatoria, injuriosa o denigrante está prohibida.

En otro orden de cosas, la propaganda electoral es considerada legalmente como un derecho de todos los electores, partidos, movimientos y alianzas políticas. Tiene por objeto la difusión de la plataforma y el programa electoral con la finalidad de concitar la adhesión del electorado. La propaganda que se exponga en la vía y en espacios públicos se extenderá por un máximo de 120 días, contados retrospectivamente desde dos días antes de los comicios respectivos. En cambio, la propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación social se extenderá por un máximo de 60 días. Dichos medios, una vez dictada la convocatoria a elecciones, están obligados a informar al Tribunal Electoral de su circunscripción sus tarifas ordinarias por los espacios de publicidad que venden, y no deben variar sus tarifas para la propaganda electoral.

Con una finalidad cívica, la ley electoral obliga a los medios de comunicación social, oral y televisivos, a destinar, sin costo alguno, el 3% de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los

partidos y movimientos políticos, durante los 10 días inmediatamente anteriores al cierre de campaña electoral. Por su parte, los periódicos destinarán una página por edición. La distribución del espacio en cuestión corresponde a la Justicia Electoral.

En materia de sanciones penales, el Código Electoral Ley núm. 834/96 distingue entre delitos (artículos 314 y siguientes) y faltas (artículos 331 y siguientes). Los delitos contemplan penas de prisión y no son excarcelables, pudiendo además fijarse accesoriamente multas pecuniarias e inhabilitaciones electorales. Las faltas sólo se sancionan con multas pecuniarias.

Por ejemplo, cometen un delito quienes realicen actos de propaganda electoral una vez finalizado el plazo establecido para el efecto. La pena va de un mes a seis meses de prisión, más una multa equivalente a cien jornales mínimos. También es un delito infringir las normas establecidas para la fijación de la propaganda electoral o su destrucción intencional, lo que se castiga con uno a seis meses de prisión, más una multa equivalente al monto del perjuicio causado y la reposición del valor del mismo.

Ahora bien, a pesar de estas claras regulaciones jurídicas sobre temas de propaganda electoral, la destrucción de materiales electorales sigue siendo un tema álgido en el periodo electoral, sin que los diversos grupos partidarios se sientan intimidados por la ley electoral. A ello contribuye la excesiva tolerancia de las fiscalías electorales en perseguir a los probables delincuentes y una tendencia cultural a que los problemas entre grupos políticos deben ser resueltos entre los mismos sin incumbencia de la justicia.

### 3. *Transfuguismo político*

El Código Electoral Ley núm. 834/96 no contempla la figura del transfuguismo político. De hecho, en Paraguay un caso de interés mayor constituyen los supuestos hechos de indisciplina partidaria cometidos por senadores y diputados en votaciones estratégicas en las cámaras.

Uno de los casos más notorios fue el que afectó al senador Domingo Laíno, renombrado líder opositor a Stroessner y ex candidato presidencial del Partido Liberal Radical Auténtico en reiteradas ocasiones. El senador Laíno fue expulsado de su partido en 2005, por no votar conjuntamente con su bancada en la elección del presidente del Senado de ese



año. Posteriormente, por sentencia núm. 145/06 del Tribunal Electoral de la capital, dicha expulsión fue dejada sin efecto.

La supuesta indisciplina partidaria consistió en que Laino desoyó las indicaciones políticas de su propia bancada y sumó su voto a los de la bancada del Partido Colorado, sus eternos adversarios políticos, para unir como presidente del Senado a Carlos Filizzola del Partido País Solidario, el cual, finalmente, resultó electo. Este hecho significó el quiebre del bloque opositor en el Senado y una victoria para el Partido Colorado, que consiguió dividir a la oposición. Por su parte, el senador Filizzola fue altamente criticado por abandonar el bloque opositor y, en su lugar, negociar con sus tradicionales adversarios para llegar a la máxima investidura de uno de los poderes del Estado. El senador Martín Chiola, antiguo dirigente de la militancia stronista y rival de Filizzola durante la dictadura, se encargó de apoyar la candidatura del senador Filizzola por el Partido Colorado.

#### 4. *Discriminación positiva*

A mediados de la década de 1980 surgen organizaciones políticas de mujeres que demandan mayor participación de la mujer en los asuntos públicos y exigen condiciones democráticas para ejercer sus derechos políticos. Con la caída del régimen autoritario de Stroessner en 1989, las demandas políticas de las mujeres se dirigen no solamente al nuevo gobierno, sino también al interior de los partidos políticos, reivindicando lugares importantes en las estructuras partidarias tras décadas de ser relegadas. En 1991, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) se constituyó en el primer partido político en introducir cuotas partidarias en favor de las mujeres. Años después, y siguiendo el ejemplo que ya se había dado en la Argentina, diversas organizaciones de mujeres consiguen incorporar sus demandas en la legislación nacional.<sup>21</sup>

El actual Código Electoral Ley núm. 834/96 dispone que los partidos políticos establecerán en sus estatutos los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión (artículo 32, inciso *r*, Código Electoral Ley núm. 834/96).

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 752.

Sin embargo, estas medidas sólo representaron un mejoramiento relativo de la situación de las mujeres en la política, razón por la cual, las demandas de mejores garantías institucionales para superar la marginación política de las mujeres continúan siendo unas demandas insatisfechas.

### *5. Otras formas de participación política*

La Constitución de 1992 reconoce el derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en partidos y/o movimientos políticos para concurrir a la elección de las autoridades nacionales, departamentales o municipales (artículo 125 CP).

Por su parte, el Código Electoral establece que la participación política electoral se dará por medio de los partidos, movimientos políticos o alianzas. Asimismo, equipara los movimientos políticos a los partidos políticos, reconociéndolos como personas jurídicas de derecho público (artículo 10, Código Electoral). Los movimientos políticos tienen un carácter transitorio, pues el artículo 78, inciso *d*, del Código Electoral establece como una causal de la extinción de los movimientos políticos “la finalización de las elecciones para la cual se haya constituido el movimiento político”.

Por su parte, los movimientos sociales que pretendan participar activamente en los procesos electorales con la postulación, por ejemplo, de uno de sus miembros, deben constituirse en movimiento político o partido político, pues son las únicas modalidades legales para dicho fin. Las candidaturas independientes, que al inicio de la transición estuvieron permitidas, fueron suprimidas y, en su lugar, se propició la figura del movimiento político.

Al respecto, el Código Electoral establece que todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho de presentarse como candidatos de movimientos políticos para los distintos cargos electivos. Se establecen como prescripciones para dichos candidatos:

- a) No haber participado como postulante en elecciones partidarias concernientes al cargo en cuestión.
- b) No integrar o haber integrado cargos directivos en los partidos políticos en los últimos dos años.

- c) Ser patrocinado por los electores en número no menor al 0.50% de votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate.
- d) Llevar por declaración jurada un detalle de todos los ingresos que recibiere para su campaña electoral en un libro de contabilidad.

El Código Electoral también dispone que se aplicarán a los movimientos políticos, en lo que fuera pertinente, todas las disposiciones relativas a los partidos políticos.

En virtud de una reciente reforma electoral se creó la figura de las “concertaciones” como una nueva forma de participación electoral. En efecto, la Ley núm. 3212 “Que amplía las disposiciones del Código Electoral y crea la figura de las Concertaciones”, del 24 de mayo de 2007, dispuso en su artículo 1o.:

La concertación es una organización político-electoral, establecida por tiempo determinado, creada en virtud de un acuerdo entre dos o más partidos o movimientos políticos reconocidos, para la participación en elecciones generales y municipales y la consiguiente formación de los gobiernos que resulten de éstas y la ejecución de las acciones políticas correspondientes, mediante la presentación de candidaturas para cargos nacionales, departamentales o municipales, ya sean para todos o algunos de los mismos.

También se estableció que las concertaciones gozarían de autonomía administrativa y normativa, y se previó la posibilidad de concertaciones no sólo a nivel nacional sino también departamentales y distritales.

El artículo 4o. de la citada ley dispone:

Para la creación de concertaciones departamentales o distritales, bastará que la asamblea, convención o congreso de los partidos y movimientos políticos, habilite al órgano nacional de conducción de el o los partidos o movimientos que la integren a concretar concertaciones en los respectivos departamentos o distritos, pudiendo al efecto establecer los lineamientos que ellas habrán de seguir en toda la República o en parte de ella. Las concertaciones departamentales o distritales deberán presentar al Tribunal Electoral de la circunscripción electoral correspondiente los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley para la creación de concertaciones, a los efectos de su inscripción en el registro respectivo.

Finalmente, los candidatos de los partidos o movimientos políticos de la concertación deberán ser electos por el voto directo, libre, igual y secreto “de los ciudadanos que sean titulares de ejercer el derecho al sufragio, según las disposiciones previstas en la legislación electoral y en el acuerdo de la concertación” (artículo 5o.).

## V. EVALUACIÓN FINAL

Si se tiene en cuenta el desarrollo político de Paraguay de los últimos cuarenta años (1967-2007), se podrán observar dos procesos de reformas políticas de gran envergadura, aunque de carácter antagónico. Mientras que en 1967 tuvo lugar una reforma constitucional que, aunque de carácter total, no modificó en nada el sesgo autoritario del régimen político imperante en esa época; con la reforma constitucional total de 1992 no sólo se reemplazó una Constitución autoritaria por una democrática, sino que, fundamentalmente, se establecieron las garantías institucionales y políticas para un nuevo régimen político de tipo democrático. La democracia requiere, indudablemente, de reglas jurídicas igualitarias y procesos institucionales previsibles para su legitimación política.

La apertura democrática de 1989 no contaba con un respaldo institucional, pues dependía de la voluntad de quien tenía el poder de hecho. Por ello, perdió su carácter anecdótico de meras rencillas palaciegas, y adquirió trascendencia histórica recién después de 1992 cuando las intenciones políticas se canalizaron en un proceso constituyente que consagró un Estado de derecho para el Paraguay, asegurando, de esta manera, la continuidad democrática del proceso político. De esta forma, Paraguay se incorporó, definitivamente, a la tercera ola democratizadora.

El proceso de reformas políticas que tuvo lugar en la década de 1990 adquirió características singulares. Se trató de un experimento político innovador desde el punto de vista de la sociedad paraguaya y su historia reciente. Las personas, que en esa época tenían menos de 35 años y siempre residieron en el país, nunca antes habían vivido en democracia. Las menores de 50 años habían vivido un periodo de anarquía en sus primeros 15 años. Y los menores de 60 años habían experimentado las consecuencias de una guerra internacional en sus primeros 10 años. De ahí que la democracia en Paraguay constituyó un *novum* político.

Dado que la democracia en Paraguay es una realidad en el siglo XXI, la misma adquiere las mismas características de la cotidianidad ciudadana y sus actuales instituciones: demandas básicas insatisfechas, mal uso de recursos institucionales, carencia de liderazgos con políticas claras y definidas, programas políticos ineficaces, corrupción institucional, etcétera. De ahí que el proceso democrático, si bien se ha desarrollado favorablemente, no logra superar requerimientos mínimos para un bienestar institucional, dando señales de estancamiento. Se disfruta de la libertad, pero no se cuenta con bienestar.