

Reflexiones sobre la Justicia y el Estado de Derecho

La reforma electoral y constitucional:
el debate pendiente

2



SISTEMA ELECTORAL PARAGUAYO: CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Camilo J. Filártiga Callizo

2018

Ficha técnica

“Reflexiones sobre la justicia y el estado de derecho” es una iniciativa del Centro de Estudios Judiciales, dentro del Proyecto “Juntos por una Constitución” que cuenta con el apoyo de la National Endowment for Democracy (NED).

Centro de Estudios Judiciales, 2018
William Richardson N° 181 c/ calle Sajonia
Asunción, C.P. 1645 Paraguay
www.cej.org.py
Contacto: cej@cej.org.py

Las opiniones vertidas en este material son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan, necesariamente, el pensamiento de las entidades descritas más arriba.

ÍNDICE

Objeto de estudio	5
Contexto histórico del Sistema electoral paraguayo.....	7
Funcionamiento del Sistema electoral paraguayo.....	8
Principales demandas ciudadanas al sistema electoral	10
Participación política de las mujeres.....	10
Financiamiento político	11
Desbloqueo de listas.....	12
Barreras del Sistema electoral paraguayo.....	14
Puntos a considerar en el proceso de reforma constitucional	15
Conclusión.....	19
Bibliografía	20

El 22 de abril de 2018 se llevarán a cabo las séptimas elecciones nacionales desde el derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989. La Resolución No. 259/2017 del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) convoca a elecciones generales y departamentales.

El presente ensayo analiza de manera sucinta la actualidad del sistema electoral paraguayo. Partiendo del contexto histórico en la transición democrática, se analizan las debilidades y barreras principales del sistema electoral que impiden el ejercicio pleno de la democracia, analizando finalmente los posibles puntos que serán tenidos en cuenta en una eventual reforma constitucional.

A casi treinta años de democracia ininterrumpida en el Paraguay, podría afirmarse (sin temor a equívocos) que el campo en donde la democracia tuvo mayor desarrollo y pudo afirmarse es en el terreno electoral.

En estas casi tres décadas, se han realizado seis elecciones generales, y otras tantas, en igual número, para elegir gobiernos locales, en todo el territorio nacional, dejando en una gran mayoría de casos, la sensación que los resultados eran incuestionables.

Más allá de denuncias de fraudes tradicionales (no por ello menos graves) como compra de cédulas, problemas en constitución de mesas y otras observaciones contenidas en los informes de misión electoral de organismos internacionales, los resultados finales no han sido puestos en entredicho.

Este no es un dato menor para el caso de democracias aun jóvenes, como la paraguaya, y posibilitó, en todos los casos, una legitimidad de origen a las autoridades electas.

Como bien expone Estaban Caballero *“Este aspecto del proceso paraguayo lo ubica en el grupo de países latinoamericanos que tuvieron que hacer grandes esfuerzos por dotarle a la administración electoral de los necesarios pesos y contrapesos que aseguraran la imparcialidad y le devolvieran al proceso electoral la credibilidad necesaria”*

Esta performance que ha tenido el órgano encargado de administrar el proceso electoral en democracia, ha brindado una estabilidad fundamental al proceso de democratización.

Persisten sin embargo, falencias, debilidades en las reglas de juego electorales, que favorecen a algunos sectores en detrimento de otros.

Partidos tradicionales, mayoritarios, se ven muchas veces beneficiados por las reglas de juego impuestas, limitando con ello la posibilidad de participación de sectores políticos minoritarios (indígenas, mujeres) que no logran ver adecuadamente representados sus intereses en la agenda política nacional, producto de las barreras que el sistema plantea a la participación de quienes los representan.

La integración de las mesas de votación, la realización obligatoria de las internas, el acceso a recursos económicos, el espacio en televisión y prensa en general, son

algunos criterios definidos en la ley electoral, en los cuales, los partidos mayoritarios quitan ventaja frente a sus competidores.

Finalmente, en un eventual escenario de reforma constitucional, desde el plano electoral, se perciben dos figuras que claramente actúan como incentivos para los actores políticos al momento de impulsar la reforma.

Una de ellas es la figura de la reelección, que ocasionó sistemáticamente, crisis institucionales a lo largo de la transición democrática, a causa del intento reiterado de varios mandatarios por impulsar la reelección de forma a prolongar su mandato por otro periodo, y la otra, en menor medida, la del mecanismo conocido como ballottage o segunda vuelta, para aplicar a las elecciones a Presidente y Vicepresidente.

Más allá de estas dos figuras, cuya incorporación al texto constitucional tendrá impacto directo en el sistema de partidos y el funcionamiento del sistema político en general, no se perciben otros cambios sustanciales, desde el plano electoral, que puedan ser, efectivamente incorporados en una reforma constitucional.

Modificar el tipo de sistema electoral (representación proporcional) no está en la agenda ni en la discusión política, y, por tanto, es bastante improbable que se plantee en una reforma constitucional.

La gran mayoría de medidas, que deben ser tomadas, y fueron observadas por las Misiones internacionales de observación (UE y OEA) tienen que ver con reformas que deben darse en la ley electoral y no a nivel constitucional.

En un documento denominado “*Mapas de debilidades del sistema electoral en Paraguay*” elaborado en 2016, por la organización Semillas para la Democracia, se describe un diagnóstico amplio sobre estas debilidades, utilizando como insumo para la preparación del documento, los informes de misiones electorales en las elecciones generales del 2013, entrevistas con actores partidarios y electorales entre otros.

En dicho documento se mencionan problemas estructurales y muy serios relacionados, entre otros, con los criterios de conformación del Registro Cívico Permanente, puerta de entrada al sistema electoral, destacando problemas en cuanto a cedulação focalizada en sectores vulnerables. En este punto, las campañas de cedulação de sectores específicos históricamente discriminados del sistema político como los indígenas y las personas con discapacidad, pobres extremos del sector rural entre otros; es limitada.

En este sentido, y siguiendo con el documento mencionado, la UE observó: ***“Todavía existen adultos sin cédulas en zonas marginales y de población indígena, particularmente en los departamentos del Chaco. Se estima también que hay muchas personas con discapacidades que no tienen cédula”***

Otro de los puntos mencionados tiene que ver con las exclusiones legales del Registro, lo cual, en ciertos casos, infringen principios constitucionales y compromisos internacionales ratificados por nuestro país, como es el caso de la exclusión de personas reclusas sin condena firme, lo cual transgrede convenios internacionales y garantías constitucionales de presunción de inocencia y suspensión excepcional del ejercicio de ciudadanía tanto en caso de detenidos o personas con prisión preventiva.

La falta de depuración de padrones partidarios, los controles insuficientes a la inscripción de candidaturas, educación cívica precaria, limitada capacidad de respuesta judicial ante casos de tachas, reclamos e impugnaciones, así como la publicidad de las resoluciones, la limitada modernización respecto a la inaplicabilidad del voto electrónico, son otras de las observaciones planteadas como debilidades del sistema electoral en este documento.

Contexto histórico del Sistema electoral paraguayo

La Constitución paraguaya de 1992 diseñó el modelo de Estado para el Paraguay en democracia. Este modelo se sustenta en los pilares de la representación política y la participación ciudadana, garantizando, como todo Estado Social de Derecho, mismas oportunidades y derechos para todos los ciudadanos, sin distinción de clase social, poder adquisitivo o preferencias político-partidarias. Esto es así, al menos desde el espíritu de la carta magna.

Una de las principales debilidades del sistema político paraguayo, en los primeros años de la transición tuvo que ver con la administración del proceso electoral, que durante los treinta y cinco años de gobierno dictatorial se mantuvo bajo férreo control, lo que garantizó la realización de elecciones periódicas en las cuales el dictador Stroessner resultaba electo con altísimos porcentajes de votos a favor, sin tener la ciudadanía constancia fehaciente de los resultados y con procesos electorales absolutamente amañados.

Por lo tanto, uno de los desafíos principales para iniciar la transición paraguaya fue el de fundar un órgano electoral autónomo que se ocupe de desempeñar funciones administrativas y jurisdiccionales de ordenamiento del proceso electoral, paralelo a esto, debían depurarse los registros y padrones electorales, totalmente desactualizados y que fueron utilizados por largos años sin un control y depuración de los datos que contenían.

En 1990 se promulgó el primer Código Electoral en el Paraguay, previo al mismo, los mecanismos de elección y toda la administración de los procesos electorales se canalizaban, primero, a través de la Junta Electoral Central y luego a través del Congreso.

Es la “Constitución del 92” la que establece la nueva arquitectura electoral en el país post dictadura, incorporando en el Capítulo III, relativo al Poder Judicial, la sección V “*Justicia Electoral*”, estableciendo su competencia para toda la administración del proceso electoral, esto es: la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos.

Este apartado constitucional dispone asimismo respecto a la integración de la Justicia Electoral mediante un Tribunal Superior de Justicia Electoral, tribunales, juzgados, por las fiscalías y por los demás organismos a definirse en la ley, la cual determinará su organización y sus funciones.

Respecto al órgano rector, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la Constitución dispone su conformación por tres miembros, ordenando su elección y remoción por los mismos mecanismos dispuestos para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Posteriormente, en el año 1996, se promulgó la ley No. 834/96 “*Que establece el Código Electoral Paraguayo*”, creándose además un nuevo Registro Cívico Permanente.

Ese año se realizaron, por primera vez, elecciones municipales efectivamente democráticas en la historia del Paraguay, contándose, por primera vez, con tribunales electorales imparciales, fruto de la nueva Constitución Nacional y de los cambios operados en las normativas electorales, por lo que se utilizaron padrones saneados y una gran organización el día de los comicios.

Funcionamiento del Sistema electoral paraguayo

En el Paraguay se realizan dos tipos de procesos electorales. Las elecciones nacionales, en las que se eligen, Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados Nacionales, Parlamentarios del MERCOSUR, Gobernadores Departamentales y miembros de Juntas Departamentales, y las elecciones municipales, mediante las cuales se eligen intendentes municipales y miembros de juntas municipales.

Las generales se realizan cada cinco años y las municipales o locales, son elecciones intermedias, cada dos años y medio.

La Constitución de 1992 establece la democracia representativa, participativa y pluralista. El sistema institucional dispone que el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, electo conjuntamente con el Vicepresidente por un periodo de cinco años, sin la posibilidad de ser reelectos (art. 229) y por mayoría simple de votos (art. 230).

En cuanto al Poder Legislativo, la Cámara de Diputados está integrada por un mínimo de ochenta miembros elegidos directamente por el pueblo (art. 221), por representación proporcional distribuyendo los restos por el método D' Hondt.

Los diputados son elegidos en circunscripciones departamentales (que al menos eligen a un diputado. El Tribunal Superior de Justicia Electoral establece el número de escaños que corresponde a cada departamento de acuerdo con el número de electores).

La Cámara de Senadores está compuesta como mínimo por cuarenta y cinco miembros elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional (art. 223).

Haciendo un repaso rápido tenemos que: los cargos electivos ejecutivos (Presidente y Vicepresidente, Gobernadores, Intendentes) son decididos por un sistema de mayoría simple, con posibilidad de reelección, solo para el caso de Intendentes, de manera consecutiva o alternada y por un solo periodo, merced a la Ley 5376/14 que modificó lo dispuesto en el art. 257 del Código Electoral (Ley No. 834/96) que establecía la no reelección de Intendentes para el periodo inmediato siguiente.

Los cargos electivos para el legislativo o para las juntas departamentales y municipales se conforman mediante un sistema de representación proporcional, que utiliza el método d'Hondt para la distribución de escaños.

Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, son miembros vitalicios del Senado, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio políticos y hallados culpables. En caso de participar en las sesiones del Senado, tienen voz, pero no voto (art. 189).

Esta disposición constitucional ha cumplido su función en el sentido de limitar los deseos de los Presidentes de concentrar poderes una vez culminado su mandato, imposibilitando la consolidación, a su vez, de proyectos personalistas, coherente con el reciente pasado autoritario del que el país se estaba liberando. Sin embargo, al no tener incentivos efectivos, obliga al retiro anticipado de actores políticos que podrían seguir aportando desde su experiencia política, en espacios protagónicos de la vida política nacional.

Hoy, a casi treinta años de la reinstauración de la democracia, esta figura constitucional (Senaduría vitalicia) debe ser revisada y adecuada a los nuevos tiempos políticos y a las demandas que hoy tiene la sociedad paraguaya.

En las elecciones nacionales se forman tres circunscripciones electorales: Las 17 circunscripciones departamentales –coincidentes con las unidades político-administrativas denominadas Departamentos– eligen: un Gobernador, miembros de la Junta Departamental y los Diputados Nacionales que le corresponde elegir al Departamento. La Capital, Asunción, se transforma en una circunscripción electoral específica para elegir a los Diputados Nacionales que le corresponde.

Finalmente, se forma una circunscripción electoral nacional, que elige Presidente, Vicepresidente y miembros de la Cámara de Senadores.

La postulación de candidaturas la pueden hacer los partidos políticos o los movimientos políticos reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. También se reconoce la posibilidad de que los partidos formen una alianza y postulen candidatos.

El Código electoral dispone que los candidatos postulados deben haber sido electos en votaciones directas de todos los afiliados o miembros de los partidos o movimientos, en las que distintas listas pugnan por ser nominados como candidatos oficiales de los diferentes sectores políticos.

El derecho electoral establece que las internas deben realizarse entre 90 a 120 días antes de las elecciones municipales o nacionales, según sea el caso.

Dentro de los partidos políticos, todo afiliado tiene derecho formal a postularse como candidato. Usualmente se conforman movimientos internos que inscriben listas y compiten entre sí.

Principales demandas ciudadanas al sistema electoral

En los últimos años ciertos temas han tenido (y seguirán teniendo) un protagonismo central en el debate público, con reivindicaciones concretas desde organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

Algunos de estos temas son: la igualdad en la participación efectiva de mujeres en la política y con ello, el debate sobre la cuota de género, el financiamiento de los partidos políticos y el desbloqueo de listas sábanas. Estos tres temas han concentrado el debate y la discusión electoral en la agenda política de la democracia paraguaya, logrando en algunos de ellos, avances importantes.

Participación política de las mujeres

En este sentido es importante hacer un breve recuento del desarrollo que ha tenido la participación política de las mujeres en nuestro sistema electoral. Desde inicios del siglo XX empezaron las demandas por el derecho al voto de las mujeres. En 1919 se presentó el primer proyecto de ley que buscó reconocer el derecho al sufragio para las mujeres paraguayas. Sin embargo, recién en 1961 pudo aprobarse la ley que lo consagró. En las elecciones que se realizaron inmediatamente después, dos mujeres accedieron a bancas parlamentarias².

² <http://www.cde.org.py/publicacion/partidos-politicos-y-participacion-politica-de-las-mujeres-en-paraguay/>

El derecho de las mujeres a ocupar espacios políticos protagónicos fue reclamado sostenidamente a partir de la década de los 90, con propuestas de incorporación en el Código Electoral de la denominada cuota.

A partir de 1991, los partidos empezaron a incorporar las cuotas en sus estatutos; la ANR fue el primer partido político en hacerlo. En 1996 fue aprobada la nueva ley electoral, donde se introdujo la cuota con un porcentaje del 20%.

En el año 2015, diecisiete partidos tienen incorporada la cuota en sus estatutos, en porcentajes que van desde el 20% a la paridad (50%). En el año 2003 fue presentado el primer proyecto de ley de paridad. Una de las organizaciones que realizó esta presentación fue la Comisión Interpartidaria de Mujeres (CIMPAR), que agrupa a mujeres que militan en diferentes partidos políticos.

Otra medida importante para el apoyo a la participación política de las mujeres en los partidos políticos es la existencia de espacios que se ocupan de promover este tema, como son las secretarías o departamentos de género, de la mujer o de la igualdad. Catorce de los partidos con personería jurídica tienen estos espacios, si bien no es posible afirmar que todos ellos se ocupan efectivamente de la igualdad de género³.

El gran desafío pendiente hoy en cuanto a la participación política de las mujeres es la aprobación de la “ley de paridad democrática” cuyo proyecto fue presentado el 8 de marzo de 2016 por senadores nacionales⁴, con el objetivo de garantizar una representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos públicos y en los partidos políticos.

Paraguay es el cuarto país de América Latina y el Caribe con menor porcentaje de mujeres en cargos políticos, un 16 %, junto con Brasil, Guatemala y Chile, según datos de ONU Mujeres, y solo 12 mujeres lograron un escaño en el Congreso de los Diputados en las elecciones de 2013⁵.

Financiamiento político

En cuanto a el financiamiento de los partidos políticos, la Ley No. 4743 aprobada en el año 2012 ha sido objeto de modificaciones importantes al interior del Congreso Nacional en el segundo semestre del 2017.

Entre algunas de esas modificaciones pueden mencionarse las siguientes: la obligación de los movimientos internos de transparentar sus cuentas, la incorporación de órganos de control al proceso como la Secretaria de Prevención del Lavado de

³ <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/01/Partidos-pol%C3%ADticos-y-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-las-mujeres-en-Paraguay.-Elementos-para-el-debate-CDE-2014.pdf>

⁴ <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/proyecto-de-ley-de-paridad-democratica-fue-tratado-en-el-senado>

⁵ <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-es-el-cuarto-pais-latinoamericano-con-menos-mujeres-en-politica>

Dinero (SEPRELAD) o la Secretaría de Estado de Tributación (SET), la fijación del monto máximo de aporte por persona en 5.000 jornales mínimos, la prohibición de donar para condenados por delitos graves, determinación que fue muy cuestionada ya que permite que acusados por narcotráfico, trata de personas o crimen organizado puedan seguir donando, además no se individualiza a los aportantes, otro aspecto que fue duramente cuestionado por legisladores.

El objetivo de la ley es reforzar controles para regular el financiamiento de los movimientos y partidos políticos o candidatos independientes. Se pretende evitar que recursos provenientes de negocios ilícitos financien campañas políticas, teniendo en cuenta la presencia cada vez más evidente de actores políticos al interior de ambos partidos tradicionales con dudosos antecedentes ligados al narcotráfico y al crimen organizado.

Un aspecto positivo en relación al financiamiento político es la presentación realizada recientemente en el Tribunal Superior de Justicia Electoral del reglamento de financiamiento político⁶, que establece en forma detallada las facultades de la Justicia Electoral en lo que hace a los procedimientos que se deben cumplir y se incorpora además, un manual que establece el protocolo que las agrupaciones políticas que se presenten a las elecciones deben seguir.

En este contexto se crea, además, el Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP), una innovadora herramienta informática que facilita y estandariza el cumplimiento de la ley. Además de eso, se prevé la creación de un Observatorio Electoral donde todas estas presentaciones se van a tener en cuenta.

Desbloqueo de listas

El Código Electoral Paraguayo, en su artículo 258, obliga a los partidos políticos a realizar elecciones internas, en las que sólo pueden participar los afiliados a dichos partidos, a fin de seleccionar candidaturas, y define, a su vez, el sistema de listas cerradas y de representación proporcional para la distribución de escaños, en cargos plurinominales.

En este sentido, podría afirmarse que los partidos políticos en Paraguay están condicionados de forma restrictiva por la ley electoral al momento de determinar los mecanismos a ser utilizados para la selección de candidaturas.

Estos mecanismos, forman parte de un aspecto central de todo sistema electoral ya que determinan los grados de vinculación del elector tanto con el partido político como con sus candidatos, así como también inciden en la relación entre los candidatos y sus propios partidos.

⁶ <http://tsje.gov.py/noticias/leer/7038-tsje-da-un-paso-trascendental-con-aprobacion-del-reglamento-del-financiamiento-politico.html>

En relación a lo anterior, en el caso de sistemas de listas cerradas y bloqueadas, como ocurre en Paraguay, los partidos políticos, luego del proceso interno de elección, confeccionan las listas que competirán en las elecciones nacionales, en este caso, el elector sólo puede emitir un voto de tipo partidario, ya que no le es posible escoger de manera personalizada al candidato de su preferencia. Este sistema claramente refuerza el vínculo entre el afiliado y el partido.

En el caso opuesto, de listas abiertas, el orden de las candidaturas depende exclusivamente de las preferencias de los votantes, el elector emite un voto personalizado, y la relación con el partido se vuelve intrascendente, reforzándose el vínculo de la representación directa entre elector y representante.

De manera intermedia, tenemos el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, por medio del cual, los partidos presentan las listas, pero los votantes pueden alterar dicho orden, emitiendo un voto de preferencia por uno o más candidatos. El elector debe marcar dentro de la lista de candidatos que presenta cada partido o movimiento al candidato de su preferencia para ocupar el primer lugar. Al finalizar la votación, se tendrá en cuenta el número de votos que tiene cada candidato dentro de la lista para la aplicación del sistema D'Hondt, de representación proporcional.

De acuerdo a la cantidad de votos que tenga determinado candidato, los electores pueden hacer variar la lista original propuesta por el partido o movimiento.

En el año 2012 se aprobó la ley No. 4584, por cual se modificaban los artículos 247 y 258 del Código Electoral paraguayo, dicha normativa fue posteriormente derogada en el año 2014, por la ley No. 5350. Entre los fundamentos políticos expuestos para la derogación se observaron errores técnicos insalvables en la redacción del texto de dicha ley que finalmente no lograrían cumplir el objetivo para lo cual fue promulgada.

Las principales objeciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral, a la aplicación del desbloqueo de listas, se orientaron hacia aspectos de infraestructura técnica que faciliten el conteo de los votos finales, así como, a la capacitación que deben recibir los miembros de mesa y los propios ciudadanos para evitar errores al momento de sufragar que tornen nulo su voto⁷.

En este sentido, Fernando Tuesta Soldevilla⁸, lo explica muy bien, en un artículo denominado ***“Un voto Letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú”*** sobre el caso peruano, evidenciando como a partir de la aplicación del *“voto personalizado”* aumentaron exponencialmente la cantidad de votos nulos y se generaron problemas al momento de contar los votos en las mesas electorales, ante la confusión que generaban la diversidad de listas y candidaturas ofertadas.

⁷ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/la-justicia-electoral-evaluara-el-desbloqueo-mas-adecuado-1296990.html>

⁸ Tuesta Soldevilla, Fernando. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 2013, Año 4, segundo semestre, No.7:pp.107-118

A partir de allí, fueron varios los intentos por volver a instalar el tema al interior del Congreso Nacional, sin lograrse, en la mayoría de los casos, el quórum necesario para que el tema sea tratado.

Asimismo, es importante destacar que es necesario un mayor debate respecto a las ventajas y desventajas de implementar el desbloqueo de listas ya que existen ejemplos de países como Perú, citado anteriormente, que lo han implementado, y ha derivado principalmente en el debilitamiento de su sistema de partidos con todas las complicaciones que ello genera, como muy bien lo explica Fernando Tuesta Soldevilla en el artículo mencionado anteriormente.

La inocultable decepción ciudadana respecto a la gestión parlamentaria, hace que se busquen alternativas que mejoren la representación política, sin considerar de manera integral el impacto que su implementación podrá tener sobre el sistema de partidos, y el fortalecimiento de los mismos.

Barreras del Sistema electoral paraguayo

A los vicios estructurales del sistema político y electoral paraguayo (mercantilización del voto, apropiación partidaria de recursos del Estado) que siguen vigentes, y han sido denunciados en las misiones internacionales de observación electoral del 2013 (Unión Europea/OEA) se suman debilidades de las reglas de juego electorales que impiden la participación en igualdad de condiciones de partidos minoritarios, obstruyendo con esto el logro efectivo de una premisa elemental en democracia: la igualdad de oportunidades para todos los contendientes electorales, afectando severamente el derecho a la representación que tienen estos colectivos o grupos sociales.

El mismo marco legal electoral, establece obstáculos que impiden la competencia electoral en igualdad de condiciones a sectores minoritarios, mencionando como ejemplo, en este sentido, la ausencia en la legislación paraguaya de medidas específicas de estímulo a la participación de pueblos indígenas (cuotas indígenas, curules reservados, circunscripciones especiales) vacío que es incompatible con expresas disposiciones constitucionales como el derecho a la igualdad y la ratificación por el Estado paraguayo de la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación.

Por otra parte, como bien expone Sara Villalba⁹, en general las reglas de juego electorales favorecen a partidos consolidados, ya que únicamente aquellos partidos que cuentan con cupos parlamentarios pueden recibir subsidios electorales, dejando de lado a aquellos partidos o movimientos menores, por el método de

⁹ Villalba, Sara Mabel. Obstáculos para unas elecciones democráticas en Paraguay. Panorama 2018. Revista Acción N° 380- Noviembre 2017.

distribución de escaños que, a su vez, favorece a los partidos que obtienen mayor cantidad de votos y que en general son los partidos tradicionales.

En este sentido, las reglas de juego previstas en el sistema electoral profundizan la brecha de acceso entre los partidos nuevos, o en recientemente constituidos y los partidos tradicionales.

Por otra parte, en cuanto a las restricciones al ejercicio del derecho al voto, la legislación electoral prohíbe sufragar a sordomudos, aspirantes a Policías y FFAA, detenidos –sin condena-, pese a que esto último contraviene convenios internacionales y garantías constitucionales de presunción de inocencia y de suspensión excepcional del ejercicio de la ciudadanía

Finalmente, un aspecto no menor, tiene que ver con la conformación del órgano rector en materia electoral, ya que el mismo está conformado por cupos políticos pertenecientes, principalmente, a los partidos tradicionales.

Esta situación ya fue denunciada en relación con las elecciones del 2013 en el informe del MOEUE 2013¹⁰, que recomienda una reforma legislativa que abriese la administración electoral a todos los partidos, al menos a aquellos que cuentan con cargos electivos, particularmente en el nivel de las mesas receptoras de voto. El documento argumenta que eso “redundaría en una mayor confianza en futuros procesos electorales en Paraguay”.

Por otra parte, como se mencionó en párrafos anteriores, la falta de aplicación de la Ley de Financiamiento Político N° 4743/12, cuya reglamentación fue presentada días pasados por el Superior Tribunal de Justicia Electora¹¹ l, distorsiona la competencia electoral, sacando rédito de ello los partidos tradicionales con mayor posibilidad de recibir aportes y donaciones de particulares.

Puntos a considerar en el proceso de reforma constitucional

Como se mencionó anteriormente, desde la promulgación de la Constitución de 1992 y a medida que el sistema político, en democracia, iba evidenciando problemas de funcionamiento, desde diversos sectores (políticos, académicos, sociales, empresariales) se fueron instalando de forma recurrente, aspectos de la actual constitución que merecían ser revisados.

En varias ocasiones, diversas crisis políticas y sociales, evidenciaron la necesidad de replantear estos temas en un proceso amplio de revisión y reforma constitucional. En cuanto a temas relacionados al sistema electoral, se identificó principalmente dos

¹⁰ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea 2013.

¹¹ <http://tsje.gov.py/noticias/leer/7035-tsje-reglamenta-ley-de-financiamiento-politico-para-una-mayor-transparencia.html>.

como los principales: la reelección y el sistema de elección (mayoría simple o absoluta) que posibilita, o no, la segunda vuelta electoral.

Elección y reelección presidencial

Según lo dispuesto en el art. 230 de la CN, el Presidente de la República y el Vicepresidente son elegidos directamente por el pueblo, *por mayoría simple de votos*, en comicios generales que se realizan entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el periodo constitucional en curso.

El art. 229 define la duración del mandato del Presidente y Vice Presidente de la República en cinco años improrrogables estableciendo, en el mismo artículo, la imposibilidad absoluta de la reelección.

En ambos artículos, la Constitución Nacional dispone sobre dos aspectos que tienen directa incidencia en el funcionamiento del sistema político y electoral nacional. En primer lugar, el artículo 229 establece la prohibición absoluta de la posibilidad de reelección para los Presidentes de la República.

Esta disposición constitucional encuentra sustento claro y razonable en el momento histórico en que la Constitución Nacional fue promulgada, etapa en la cual el país estaba apenas saliendo de un régimen dictatorial, que tuvo, en las reelecciones consecutivas (el dictador fue reelecto en 8 períodos, en elecciones fraudulentas: 1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983 y 1988) a un medio de legitimación del régimen, que ocultaba sus crímenes atroces y la violación a derechos humanos fundamentales.

Es importante mencionar en este punto, que en virtud de la enmienda No. 1 de la Constitución de 1967, anterior a la actual, dispuesta en marzo de 1977, se estableció la reelección indefinida en el Paraguay¹².

Actualmente, a nivel regional, son pocos los países que mantienen la prohibición absoluta de la reelección presidencial (Guatemala, Honduras y México). Ocho países de la región implementan el sistema de reelección con intervalos (Costa Rica, Chile, El Salvador, Haití, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) mientras que en cinco países se implementa la reelección consecutiva o inmediata (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador) y en dos países la reelección indefinida (Nicaragua y Venezuela)

Viendo esto, y analizando la situación política en cada uno de estos países, se observa que la reelección por si sola lejos está de garantizar mejores niveles de calidad democrática, sin embargo, su implementación tendrá notoria incidencia en el sistema político y de partidos de nuestro país.

¹² Lezcano Claude, Luis. *Derecho Constitucional. Parte Orgánica. Asunción-Paraguay 2015*

Como bien menciona Mendonca “*el blindaje constitucional a la reelección impide las carreras políticas prolongadas, jubila prematuramente a líderes políticos y fija líneas de acción gubernamental a corto plazo*¹³”, a esto agrego que, la posibilidad de reelección presidencial incidirá (en teoría) en el sistema político ya que dará al Presidente en ejercicio mayor estabilidad y fortaleza en el transcurso de su mandato, al momento de establecer posibles alianzas coyunturales con actores políticos, movimientos y partidos para la definición y ejecución de políticas públicas.

Entre las ventajas de la condición actual de prohibición absoluta, está el hecho que se constituye en una protección del sistema político ante la amenaza de proyectos autoritarios y la personalización del poder, amenazas de las cuales en nuestro país aún no estamos a salvo.

En los últimos años a nivel regional, se consolidó la tendencia a establecer la reelección inmediata por un periodo, permitiendo con esto que las políticas implementadas por el gobierno de turno tengan una continuidad razonable en el tiempo y puedan consolidarse.

Segunda Vuelta o Ballotage

La posibilidad de implementar la segunda vuelta electoral, está condicionada al sistema de elección previsto en el artículo 229 de nuestra carta magna. En efecto, el sistema de mayoría simple para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República ha sido objeto de amplia discusión en la Convención Nacional Constituyente, en la cual, se presentaron dos propuestas de redacción de dicho artículo; la primera propuesta, acompañada por la mayoría de convencionales constituyentes que sostenía la necesidad de establecer el *sistema de elección por mayoría simple* a fin de respetar fielmente la voluntad popular, aun así sea una minoría respecto del total de electores, la segunda propuesta, impulsada por los ciudadanos convencionales Fernández Arévalo, Federico Callizo y Eusebio R. Ayala que pretendía incluir la posibilidad de la *segunda vuelta o ballotage* a fin de garantizar que el Presidente que resulte ganador sea electo por voluntad de la mayor cantidad de electores posible, ganando con ello la mayor legitimidad posible.¹⁴

Se impuso finalmente el sistema que rige actualmente, el de mayoría simple, lo cual ha permitido la elección de Presidentes con una cantidad muy baja de votos favorables en relación al electorado total inscripto. Como muestra de lo afirmado se pueden tomar las últimas 3 elecciones generales:

¹³ Mendonca, Daniel. *La máquina de gobernar. Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática*. Intercontinental editora. Asunción-Paraguay 2004

¹⁴ <http://www.bacn.gov.py/constitucion/comision-redactora/cr-04-06-sesion-nro26.htm#articulo229>

Candidato electo-año	Porcentaje de votos	Número de votantes	Electorado inscripto
Nicanor Duarte Frutos. Año 2003	37%	574.000	1,546, 192
Fernando Lugo. Año 2008	41,1%	774,968	1,726,906
Horacio Cartes. Año 2013	45%	1,104,976	3,516,275

La diferencia entre los votos efectivamente obtenidos, y los electores inscriptos para sufragar evidencia la brecha existente entre el porcentaje de votos a favor de cada candidato electo y el número total de electores inscriptos, con lo cual, los presidentes electos iniciaron sus respectivos mandatos con una legitimidad de origen baja, que luego, en el transcurso del mandato, el desgaste lógico y natural del ejercicio del poder hizo que los Presidentes a los 2 años de gestión gubernamental (en promedio) comiencen a mostrar bajos indicadores de legitimidad popular y terminen sus mandatos bastante debilitados.

En perspectiva comparada, a nivel regional son 12 (doce) los países que tienen incorporado el mecanismo de segunda vuelta a nivel constitucional. Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay¹⁵. En otros 4 (cuatro) países, Argentina, Ecuador, Costa Rica y Bolivia¹⁶ se implementa la segunda vuelta con algunas variantes relacionadas sobre todo al porcentaje de votos que deben alcanzar los candidatos para tener la mayoría absoluta.

La segunda vuelta, genera la elección de Presidentes con una base de legitimidad mayor, además obliga a las diversas nucleaciones políticas a consensuar y buscar establecer acuerdos, aun estos sean coyunturales o temporales, en otros casos podrán ser programáticos, todo lo cual favorece al ejercicio democrático de los actores políticos.

¹⁵ Constituciones de: Brasil (1998), Art.77; Colombia (1991), Art. 190; Chile (1980), Art. 26; El Salvador (1983), Art. 80; Guatemala (1985), art. 184; Perú (1993), Art. 111; Republica Dominicana (2002), Art. 90 y Uruguay (1966), Art. 151.

¹⁶ Constituciones de: Costa Rica (1949), Art. 138; Argentina (1994), Arts. 94 a 98; Ecuador (2008), Art. 143; Bolivia (2009), Art. 167.

CONCLUSIÓN

Las nuevas autoridades electas tendrán la responsabilidad histórica de conducir un proceso político, en el cual, la reforma constitucional será uno de los principales temas de agenda.

Como se expuso a lo largo del presente trabajo, las condiciones políticas y sociales de hoy, claramente difieren de las de principios de los 90 donde las urgencias y necesidades institucionales y políticas eran otras (diseñar institucionalidad democrática, garantizar derechos humanos elementales, entre otras).

La Constitución del 92 fue elaborada mirando el pasado (como debió ser en aquel momento) y teniendo como referencia inmediata el régimen autoritario que oprimió al país por más de tres décadas. Esa constitución nos permitió resistir a nuevos retrocesos autoritarios en la transición.

A casi treinta años de aquel momento, como sociedad hemos sido testigos privilegiados de las fortalezas y debilidades del funcionamiento del sistema político previsto en la carta magna del 92, hoy podemos saber que funcionó y que no, que debemos mantener y que aspectos de la constitución deben ser analizados y reformados.

Existe asimismo un constitucionalismo regional, que debe ser analizado, observando que figuras han sido incorporadas a la Constitución Nacional de otros Estados y cuál fue el resultado de ello.

Otro aspecto fundamental en el proceso de reforma constitucional tiene que ver con los actores que la llevaran adelante, este es un punto sensible ya que se evidencia la decadencia en la representación política y el rol de los partidos en la democracia paraguaya.

En este sentido cabe la siguiente pregunta: ¿tenemos una elite dirigenal acorde a los desafíos históricos que implica un proceso de reforma constitucional? Este punto en particular (El rol de los partidos políticos y la calidad de la representación) debería ser atendido con suma seriedad en todo el proceso de reforma constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Caballero, Esteban. Partidos Políticos y Sistema Electoral. Fundación CIRD. Año 2004
- Filártiga Callizo, Camilo J. Estabilidad del sistema de partidos en Paraguay (1989-2014). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos. Freidenberg, Flavia -Ed. Instituto Nacional Electoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Año 2014
- Lezcano Claude, Luis. *Derecho Constitucional. Parte Orgánica*. 4ta. Ed. Actualizada. Luis Lezcano Claude. Asunción-Paraguay 2015
- Mendonca, Daniel. *La máquina de gobernar. Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática*. Intercontinental editora. Asunción-Paraguay 2004
- Villalba, Sara Mabel. *Obstáculos para unas elecciones democráticas en Paraguay. Panorama 2018*. Revista Acción N° 380- noviembre 2017
- Soto, Lilian. *Partidos Políticos y Participación política de las mujeres en Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción Paraguay. Año 2015
- Tuesta Soldevilla, Fernando. Politai: Revista de Ciencia Política, 2013, Año 4, segundo semestre, No.7:pp.107-118



www.cej.org.py

cej@cej.org.py

Síguenos en:

