



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy  
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau  
University of Zurich*

## **C2D Working Paper Series**

**Paraguay:**

Problemas de participación  
democrática directa

**Luis ORTIZ SANDOVAL**

**Luis Ortiz Sandoval**

**Paraguay:  
Problemas de participación democrática directa**

**C2D Working Paper Series  
22/2008**

**C2D – Centre for Research on Direct Democracy**

Ortiz Sandoval, Luis

Paraguay:  
Problemas de participación democrática directa

C2D Working Paper Series  
22/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy  
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

#### LUIS ORTIZ SANDOVAL

Sociólogo por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Paraguay (2000). Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Trabajó en proyectos de desarrollo social con la ONG Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (1998-2000). Integró el Equipo Técnico del Segundo Censo Nacional Indígena realizado por la DGEEC en el marco del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Investigador en el proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Estadística y Datos sociales de la DGEEC, Proyecto Paraguay WBTF N° 050306. Es consultor para asuntos sociales de la Fundación Yvy Porã.

## ABSTRACT

En Paraguay, no se ha realizado ni una sola consulta popular desde la promulgación de su Constitución Política en 1992. El sistema político se muestra inflexible ante iniciativas de consulta popular o iniciativas legislativas de alcance amplio. Al respecto, toda la labor legislativa se ha basado en un consenso más o menos logrado entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de modo que la labor de legislación es cautivada sin excepción por los poderes del estado.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. El régimen democrático y los mecanismos de democracia directa.....	2
3. La “transición a la democracia” y el uso de los instrumentos de democracia directa.....	4
4. Los problemas de la “democracia directa” en un proceso de reflujo autoritario....	10
5. Conclusión: Perspectivas de la democracia directa.....	11
6. Post-scriptum: Tecnologías de la información y democracia.....	12
7. Bibliografía .....	15



## 1. Introducción

En Paraguay las condiciones que hacen posible la aplicación de la Ley están socavadas por una larga tradición de autoritarismo. Pensar la legislación como vinculante para el desempeño político de instituciones democráticas es aún en este país una dificultad sitiada por la experiencia histórica de dictadura política y estructuras sociales de desigualdad.

Paraguay a partir de su constitución como República a inicios del siglo XIX (1811), atravesó por dictaduras, una guerra genocida y un periodo de democracia liberal oligárquica, hasta desembocar a mediados del siglo XX, en uno de los regímenes autoritarios más largos y crueles en la historia americana: la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Los mecanismos de la denominada *democracia directa* en Paraguay se remontan en la historia política, a dos referéndums realizados en los años 1938 y 1940 respectivamente. El primero, de fecha 15 de agosto de 1938, se convocó para la ratificación de la Paz con Bolivia tras la Guerra del Chaco. El segundo, de fecha 4 de agosto de 1940, se realizó a iniciativa del entonces presidente José Félix Estigarribia, quién lo convocó para la disolución del Parlamento y la concentración de amplios poderes a su persona.

Posterior a estas experiencias, los distintos momentos políticos que sucedieron a dicho periodo no han vuelto a registrar mecanismos de ese tipo e incluso la posibilidad legal de realizarlo se vio impedida por la Constitución de 1967, redactada y promulgada durante la dictadura de Stroessner. Durante el régimen stronista, todo mecanismo de participación popular en la resolución de diferentes temas que hacen a la problemática nacional han estado ausente por definición: la dictadura ha confiscado derechos a los paraguayos hasta 1989, año de su caída.

Benjamín Arditi afirma que “a diferencia de la mayoría de los regímenes autoritarios que conoció Latinoamérica en las últimas décadas, el modelo político del *stronismo* no tuvo necesidad de suprimir el espacio institucional de los intercambios político-partidarios. Al contrario, el gobierno y el Partido Colorado observaron rigurosamente la legalidad electoral, al menos en lo que respecta a la celebración de votaciones para el recambio o la reelección de autoridades en las fechas previstas por la Constitución Nacional”<sup>1</sup>. Dicho modelo se conserva durante la “transición democrática”, y en efecto, en la actualidad la celebración de elecciones tiene como base la sucesión presidencial dado que no está constitucionalmente permitida la reelección de un Presidente de la República; pero la continuidad del Partido Colorado en el gobierno del estado responde a la misma lógica de funcionamiento del sistema político de la dictadura stronista.

La Constitución Política de la República de Paraguay contempla dos de los mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular para la reforma constitucional a partir de treinta mil firmas de electores, así como el referéndum para la reforma constitucional. Sin embargo, no se ha celebrado ninguna Iniciativa popular

---

<sup>1</sup> Arditi, Benjamín; *Sistema de partidos y sistema electoral*, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier; *Realidad social del Paraguay*, CEADUC-CIDSEP, Asunción, 1998, Pág. 575.

legislativa ni Referéndum en los últimos treinta años. En suma, este país no dispone de experiencia de aplicación de instrumentos de democracia directa.

En este sentido, es central considerar que los instrumentos en cuestión suponen la vigencia de un régimen democrático consolidado así como el ejercicio de la ciudadanía como eje de articulación de un sistema político basado en la participación activa de los sujetos. La posibilidad del ejercicio de los instrumentos de la democracia directa, halla factores condicionantes tanto en la historia política, la estructura social y las disposiciones políticas en el marco de la consolidación democrática en Paraguay.

## **2. El régimen democrático y los mecanismos de democracia directa**

La noción de *democracia directa* surge como posibilidad de intensificación, compensación o complementación de las modalidades de representación política en regímenes democráticos. En las experiencias actuales de regímenes democráticos, los instrumentos de participación directa en la toma de decisiones parten del supuesto de la ampliación y consolidación de la ciudadanía al otorgarle instancias de toma de decisiones que no se circunscriben exclusivamente a los poderes del estado.

Una clasificación de los mecanismos de la democracia directa los distingue según su campo de aplicación y origen. Esto supone mecanismos dirigidos a autoridades políticas individuales y aquellos relacionados con el proceso de legislación, así como entre los mecanismos impulsados desde abajo, desde arriba, o los que se aplican como consecuencia de un requisito institucional. Los mecanismos de consulta popular pueden ser obligatorios u optativos. Los primeros se tratan de aquellas consultas convocadas en relación con temas definidos específicamente en la Constitución y los otros de las consultas requeridas en situaciones también definidas —por ejemplo, una disputa entre el Poder Ejecutivo y el Congreso— que no puedan resolverse en el marco del sistema representativo<sup>2</sup>.

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son de tres tipos: 1. los de consulta popular (plebiscito, referéndum), 2. iniciativa legislativa popular y 3. revocación de mandato. (Zovatto, 2003). Los del primer tipo son todas aquellas formas en que la participación popular directa en los regímenes democráticos se ejerce por iniciativa de convocatorias legislativas en la decisión y resolución de temas que requieren legitimidad de la ciudadanía general. Los del segundo tipo son aquellas iniciativas promovidas por ciudadanos convocados con el fin de la promoción de una legislación particular o de instancias de la sociedad civil que buscan la promulgación de normativas relacionadas a intereses generales promovidos por dichas organizaciones. Finalmente, los del tercer tipo son los que guardan relación con la suspensión del mandato de un funcionario electo, generalmente el presidente de la República.

---

<sup>2</sup> Zovatto, Daniel; “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo, Mercedes; *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, 2006.

La adopción de mecanismos de democracia directa en América Latina proliferó al comenzar la década de 1990, como expresión de la intención de ampliar la participación pública y atenuar la crisis de representatividad, así como enfrentar las prácticas de corrupción tan extendidas en los sistemas políticos de la región. Sin embargo, estos mecanismos no desempeñaron un papel central durante la transición a la democracia dadas las reformas constitucionales que se adoptaron en los países de la región a partir de la década de los '80. Todos esos marcos normativos incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa: dieciséis países contemplan en la actualidad el uso de MDD en sus constituciones. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero dos condiciones tuvieron una importancia significativa en varios casos: la creciente influencia de intereses de personas ajenas al mundo de la política u *outsiders* –entre ellos neopopulistas o partidos anteriormente excluidos del sistema que llegaron a dominar las asambleas constituyentes– y situaciones en las que los intereses políticos tradicionales recibieron presiones para democratizar las instituciones políticas (Zavatto, 2006). Como resultado de estas condiciones, estos mecanismos se han utilizado poco y, por lo tanto, no han tenido mayor efecto en la representatividad y legitimidad democráticas. Paraguay es uno de los cinco países cuyas constituciones contemplan estos mecanismos y nunca se han utilizado hasta la fecha (también Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua)<sup>3</sup>.

En este marco, dicho país carece de dos principales fundamentos para la implementación de los mecanismos en cuestión. En primer lugar, adolece de una tradición democrática con la vigencia y fortaleza de las instituciones que hagan posible vías fluidas de participación. Al respecto, el retorno reciente a un régimen democrático –cuya continuidad ininterrumpida de 17 años es una experiencia que no se ha dado en Paraguay desde 1936–, hace todavía endeble el ejercicio de las competencias políticas. En segundo término, el sistema político carece de la sustentación en una lógica de representación ciudadana. La construcción de ciudadanía se halla acicalada por la lógica de una estructura social basada en la pobreza y desigualdad, que conlleva mecanismos de participación política clientelista<sup>4</sup>.

En América Latina, con excepción quizá de Uruguay, se trata de experiencias recientes de aplicación de los mecanismos. Anterior a ese tiempo, la mayoría de los países han atravesado por dictaduras políticas que han coartado en diferentes niveles la inclusión social y las posibilidades de participación política de todos los sectores de la población. La característica más bien ha sido la apropiación por parte de los estados autoritarios de los derechos ciudadanos. Ahora bien, los mecanismos de democracia directa en la transición democrática en varios países latinoamericanos han tenido efectos vinculantes en la toma de decisiones en torno a problemáticas de la esfera pública en aquellos casos en que las demás instituciones del régimen democrático funcionan con cierta eficacia y sostenimiento. En este

---

<sup>3</sup> Rial, Juan; *Instituciones de democracia directa en América Latina*, en <http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>, Octubre de 2000.

<sup>4</sup> Ortiz Sandoval, Luis; “Las elecciones negadas. Las disposiciones políticas de la democracia conservadora en Paraguay”, en Aibar, Julio y otros; *Vox Populi. Populismo y Democracia en América Latina*, FLACSO, México, 2006.

sentido, los instrumentos de democracia directa también suponen un marco institucional para su aplicación funcional.

Si las instituciones de democracia directa son, como dice Zavatto, “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal, de modo que su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas) y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo”, se precisa contar con condiciones sociales, políticas e institucionales para el ejercicio de dicha participación. En Paraguay dichas condiciones están enlazadas al derrotero que sigue la incorporación de las clases populares al sistema político, que a su vez requiere atender la estructura social en su conjunto. En más de cincuenta años Paraguay no ha emprendido un proceso de reformas orientadas al desarrollo económico y el crecimiento sostenido, basados en una economía competitiva y de participación de la mayoría de la población, sino que sustentado en una *modernización conservadora*<sup>5</sup>, ha prevalecido la estructura de extrema desigualdad de tenencia de la tierra, de la riqueza y el ingreso.

### **3. La “transición a la democracia” y el uso de los instrumentos de democracia directa**

En Paraguay, no se ha realizado ni una sola consulta popular desde la promulgación de su Constitución Política en 1992. El sistema político se muestra inflexible ante iniciativas de consulta popular o iniciativas legislativas de alcance amplio. Al respecto, toda la labor legislativa se ha basado en un consenso más o menos logrado entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de modo que la labor de legislación es cautivada sin excepción por los poderes del estado.

Esta lógica requiere entender la modalidad de la relación entre el estado paraguayo y los electores. La misma descansa en el modo de incorporación de los sectores sociales subalternos al sistema político, a saber, a través de mecanismos clientelistas que administró el Partido Colorado durante toda la dictadura stronista e incluso hasta la fecha de lo que va del denominado proceso de “transición democrática”. Fue una construcción de la República como apropiación política de un sector político “desde el momento en que la burocracia y los aparatos estatales se convirtieron en terreno privativo del coloradismo (...). La simbiosis con el Estado hizo posible el enriquecimiento de los socios del poder y, al mismo tiempo, brindó canales para la movilidad social de cuadros de extracción popular y permitió financiar la actividad política de dirigentes de base –o sea en cargos rentados en la administración política del país, las empresas estatales o la burocracia–. El coloradismo operó como un ‘partido de patronazgo’, esto es, un instrumento de

---

<sup>5</sup> Lo que denominamos *modernización conservadora* es un proceso de desarrollo de la productividad agrícola orientada a la agro-exportación con la estructuración de un sistema productivo basado en la incorporación de tecnología y de uso intensivo de dos factores económicos: tierra y capital. Este proceso, empero, por la misma dinámica, ha tenido un carácter excluyente de la mayoría de la población, ciñendo al sector campesino a la reproducción de los sistemas productivos tradicionales en condiciones desventajosas o propiciando su migración.

selección y colocación de sus propios cuadros en los puestos de la burocracia. Tal es así que su crecimiento fue paralelo a la expansión del empleo estatal”<sup>6</sup>.

Según Christian Mirza, el sistema político paraguayo es un caso colocado en una *categoría residual*, o sea no se incluye dentro del continuo de institucionalización, donde están las categorías de incoativo e institucionalizado, con sus diferentes grados (Mirza, 2006). Mainwaring y Scully (1995) califican al sistema de partidos paraguayo, al igual que al mexicano anterior al año 2000, como de hegemónico en transición, lo que significa que puede tener partidos institucionalizados y con raíces en la sociedad pero no hay alternancia en el gobierno y se les da poca legitimidad a las elecciones. Lo anterior significa que hay un partido que está permanentemente vinculado al Estado, y los demás son partidos periféricos, que tienen posibilidades bajas de acceder al gobierno; el partido oficialista tiene una fuerte organización, y al ocupar todos los cargos estatales hace del clientelismo su forma de captar la adhesión de la población.

La participación de los sectores políticos de oposición al Partido Colorado en la transición democrática fue subordinada. “Resulta pertinente –dice Fogel– recordar la existencia de relaciones asimétricas entre un partido ‘armado’, el colorado, y los partidos desarmados, constituidos por el resto; en cuanto a los riesgos de la militarización del estado debe tenerse en cuenta que si bien la oposición civil contribuyó en medida importante al debilitamiento del régimen autoritario, en su terminación fue decisiva la intervención de los militares como institución”<sup>7</sup>.

La inserción social de los partidos de oposición es uno de los aspectos a tomar en cuenta en dicha condición, pero también su diferenciación del esquema político colorado con vistas a alcanzar el poder con apoyo popular y renovar las estructuras del estado paraguayo. La historia reciente de la oposición política ha sido de una inserción social ambigua. Por una parte, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), principal partido opositor, ha mostrado interacciones con bases liberales populares herederas del liberalismo de la primera mitad de siglo XX, pero por otro lado, también recurre a ganarse el favor de la burguesía nacional<sup>8</sup>. Sus similitudes con el esquema político colorado: prácticas de clientelismo rural, la pretensión de alzarse con el aparato del estado para reproducir el nepotismo y el prebendarismo, y formas jerarquizadas de organización partidaria, hacen a la población reconocer en este partido formas políticas atávicas que erosionan la democracia y que no implican un cambio político relevante<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Arditi, Benjamín; *Del granito al archipiélago: El Partido Colorado sin Stroessner*, en Abente Brun, Diego (coordinador), *Paraguay en transición*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993, Pág. 163.

<sup>7</sup> Fogel, Ramón; *Demandas campesinas y transición a la democracia*, en Galeano, Luis (Compilador), *Procesos agrarios y democracia en Paraguay y América Latina*, CPES, Asunción, 1990, Pág. 65-66.

<sup>8</sup> Caballero Carrizosa, *Los partidos políticos de oposición en la transición en Paraguay*, en Abente Brun, Diego (coordinador), *Paraguay en transición*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993, Pág. 180.

<sup>9</sup> El ejemplo más palmario de esta afirmación se halla en la distribución de cargos entre partidos de oposición en los poderes legislativo y judicial, así como en menor proporción en el ejecutivo, como fruto del “Pacto de Gobernabilidad” en 1993, entre los partidos Colorado, Liberal y el Encuentro Nacional (EN), tercera fuerza política de entonces. Ese pacto, que

El proceso político de democratización (1989-2006) estuvo marcado, a pesar de la continuidad del Partido Colorado en el gobierno, por diferentes matices en la organización de las instituciones democráticas, tales como la elección en dos ocasiones de un parlamento de mayoría opositora (1993 y 2003 respectivamente) así como la distribución entre diferentes partidos de las gobernaciones de los departamentos que conforman la división político-administrativa del país. El poder judicial, a diferencia del heredero de la dictadura (cuyos mecanismos de elección de jueces y designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia estuvieron supeditados al presidente de la República), ha iniciado en 1993 un proceso de institucionalización, con un Consejo de la Magistratura que funge, al menos formalmente, como instancia de elección de jueces y magistrados; con una Corte Suprema con ministros de diferentes afiliaciones y finalmente, la creación del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), con una conformación también interpartidista, que hizo posible cierta transparencia del sistema electoral. En efecto, con el transcurso de los años el fraude electoral está cada vez más vigilado, hasta el punto en que las elecciones del 2003 fueron avaladas por distintos sectores de la sociedad civil y organismos internacionales, como las de mayor legitimidad en la era democrática.

Sin embargo, la característica del modelo es –como refiere Jorge Lara–, el sustento “democrático” de las contradicciones sociales, impunidad de altos dirigentes elegidos para el Congreso y la administración corrupta de los bienes públicos. El resultado de este sistema que toma el ropaje democrático, es el triunfo “legítimo” en términos electorales, de representantes del partido oficialista bajo la lógica de la participación clientelista de los agentes sociales, que lidian día a día con la reproducción social en condiciones desventajosas<sup>10</sup>.

A pesar de avances institucionales en la “transición democrática”, ésta sigue sin operar, al nivel del imaginario social, como un proceso que redunde en beneficios socioeconómicos. El caso paraguayó presenta una peculiaridad desde su inicio mismo: sus procesos de reformas se han distinguido del resto de los países en el hecho de adecuar prácticas autoritarias con disposiciones clientelistas. Así, la transición, más que una realidad, es un mito. El cumplimiento de reglas de juego en abstracto fue priorizado por encima de la participación ciudadana e impuso un calendario que se ha cumplido en sus formas –elecciones, nueva constitución política, independencia de los poderes del estado, constitución de un tribunal de

---

tenía por objeto la institucionalización de varias instancias públicas y órganos constitucionales, tuvo también la finalidad de abrir espacio para la oposición en el estado prebendario, lo cual le significó un alto costo político que se tradujo en el no crecimiento electoral previsto para disputar, con sabor a victoria, las elecciones de 1998. En efecto, la “Alianza Democrática” conformada por los dos últimos partidos referidos, llegó en dicha contienda a alcanzar un total del 46,5% de los votos para presidente, porcentaje que no correspondía con las previsiones resultantes de la suma simple de intenciones de votos de cada partido por separado en 1993 (el 34,8% para el PLRA y el 17,3% para el EN). Ver Flecha, Víctor-jacinto, Martini, Carlos y Silvero, Jorge; *El contexto. Autoritarismo y transición*, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier; *Realidad social del Paraguay*, CEADUC-CIDSEP, Asunción, 1998, Pág. 540

<sup>10</sup> Lara Castro, Jorge; *La dictadura cautelada. Poder y Legitimidad*, en Revista Acción, N° 246, Agosto de 2004, CEPAG, Asunción.

justicia electoral, entre otros—, pero que dista mucho de denominarse un proceso sustantivo. En este sentido, los instrumentos de democracia directa no solamente no son utilizados por el sistema político, sino que además de carecer de experiencia son socavados por las instancias estatales de toma de decisión, dada la incertidumbre para los políticos de la aplicación de este tipo de instituciones donde se involucra a la mayoría de la población.

Los resabios de la dictadura stronista en Paraguay todavía inciden en las disposiciones de los agentes sociales y en sus prácticas apenas ornamentadas de formas democráticas. Las relaciones sociales de la cotidianeidad reproducen el status quo, que se hace palpable en la administración de la cosa pública, en las relaciones políticas y en las conductas tradicionalistas de participación electoral. En la transición democrática, muchas de las instituciones y sus procedimientos no se adoptaron porque eran las medidas más efectivas que se tenían a la mano, sino quizá se conformaron porque venían de prácticas culturales tradicionales. Aquí por ello es clave dar cuenta del desempeño de los agentes a partir de las instituciones oligárquicas, en lugar de evaluar la “eficiencia” o “racionalidad” desde el *deber ser* democrático. El proceso de reproducción social en condiciones económicas conservadoras da cuenta del sistema político *neoautoritario*, que halla su legitimidad en relaciones sociales de clientelismo y a pesar de luchas sociales caracterizadas por la fragmentación.

En suma, la consideración jurídica de la aplicación de instrumentos de “democracia directa” por el solo hecho de estar contemplados en el cuerpo normativo constitucional, hace abstracción del *hecho social* de la no-participación democrática de la población en el sistema político. Así es posible comprender la inexistente aplicación de la normatividad de los MDD en Paraguay.

Como hemos visto, varios podrían ser los factores que den cuenta del no funcionamiento de la norma, o dicho de otro modo, de la contradicción entre la existencia del marco normativo para el ejercicio de una participación política-electoral en términos de “democracia directa” y su no cumplimiento. Además de las condiciones sociales en términos de la estructura social, también se podría considerar otros aspectos resaltantes. En primer término aparece la centralidad administrativa y geográfica que juegan las instituciones estatales en la capital de la República. Ello implica que toda posibilidad de desenvolver mecanismos regionales o locales de participación directa en el sistema democrático está trabada por el problema de la centralización del poder. En efecto, la elección de autoridades municipales en Paraguay es una experiencia reciente en toda su historia política. Apenas a partir de 1991 la designación de intendentes municipales (que son los jefes de gobierno a dicho nivel) es realizada por medio de elecciones directas.

En este marco se desenvuelve la única experiencia de gestión municipal participativa en Asunción, capital del país, dirigida por Carlos Filizzola y el movimiento ciudadano “Asunción para Todos” que resultó electo en 1991 y cuyo mandato se extendió hasta 1996. Dicha administración promovió la descentralización de las actividades administrativas y financieras de la comuna, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación del Presupuesto de Gastos de la Municipalidad (Presupuesto Municipal Participativo), así como la promoción de

instancias de participación a través de comisiones vecinales en toda la jurisdicción de la capital. La administración comunal del periodo siguiente (1996-2001), de una alianza opositora encabezada por Martín Burt del Partido Liberal Radical Auténtico, minó dicho precedente de democracia directa.

En segundo lugar debe tenerse en cuenta el carácter verticalista del aparato del estado, que sumado al problema anterior, restringe las tomas de decisiones a mecanismos altamente jerarquizados y donde rige el casi monopolio de un partido – de hecho, partido de gobierno– sobre la administración de la cosa pública. La utilización constitucional de los instrumentos de participación directa tales como el *Referéndum*, contemplado en los artículos 121 y 122 de la Constitución de 1992, así como de la *Iniciativa Popular legislativa*, contemplada en el artículo 123 de dicha Carga Magna, contravendría la lógica autoritaria de la toma de decisiones en el marco del estado, incluso tomando en cuenta las decisiones parlamentarias que no apuntan a la representación política de intereses amplios sino a la formalidad legislativa en concomitancia con la defensa de intereses particulares.

La Ley Electoral 846/96 que regula las normativas constitucionales en torno a los deberes políticos electorales de los ciudadanos paraguayos, establece claramente que la autorización para la convocatoria del cuerpo electoral por vía del referéndum legislativo, en cualquiera de sus modalidades, consultivo o vinculante es competencia exclusiva del Congreso y su tratamiento se hará según el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Nacional. Establece además que la iniciativa para la consulta vía referéndum corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a cinco senadores o diez diputados. Al presentar el pedido de referéndum *se deberá indicar el carácter consultivo o vinculante*. La decisión final sobre el particular queda a cargo del Congreso.

En dicho marco, las posibilidades de concreción de consultas populares en Paraguay como elemento de legitimidad del sistema de representación son muy bajas. Este hecho no se contraviene con el orden normativo, sino que por el contrario, refuerza el carácter poco relevante de la norma constitucional al sumarle la cualidad de ser un mecanismo no vinculante. Las iniciativas legislativas “desde abajo” no tienen la fuerza suficiente, en un contexto en que el ejercicio de instancias más elementales de participación electoral, tal como el voto, está todavía incidido por resabios clientelistas. En este plano, el juego de “suma cero” lleva a las élites políticas que se alzan con el poder del estado a no incentivar el ejercicio de los instrumentos de democracia directa dado que su mera posibilidad de uso conllevaría el riesgo moral de acatamiento de sus decisiones, pues aún cuando no sean instrumentos vinculantes, su desconocimiento significaría una posición políticamente “no correcta”.

La única propuesta, hasta el momento, de iniciativa legislativa popular ha sido la impulsada en el año 2002 por el entonces Movimiento Patria Querida (ahora Partido Político) que consistió en la transformación de la Ley Electoral que limita la candidatura de ciudadanos a través de listas cerradas de los partidos políticos. La propuesta era la de postulación de candidaturas a través de listas abiertas. Si bien dicha propuesta reunió la cantidad prescripta de firmas, su tratamiento en el Parlamento no prosperó y fue descartada de la agenda legislativa.

Finalmente, la débil institucionalización de la participación democrática es el terreno fértil sobre el que fecundan las relaciones clientelistas. Pero no sólo. La coartada a dicha participación por parte de las élites políticas sienta las condiciones de posibilidad de la *disposición clientelar* en los sujetos. La desigualdad social, la asimetría económica y el sistema político operan de modo a articular esas disposiciones en los agentes sociales, atados a sus necesidades y a las estrategias de supervivencia, que en afinidad con el discurso caudillista propio del populismo agrario, hacen posible la continuidad de una estructura social conservadora. La institucionalización del clientelismo está en estrecha correlación con la institucionalización del sistema de necesidades insatisfechas, que tras los mecanismos de lealtades siempre será abordado como cuotas de dádivas “legítimas”. Las “reglas de juego” que son puestas en práctica por los sujetos, se traducen en la necesidad de insertar sus demandas sociales –fundamentalmente de supervivencia– en un contexto marcado por el monopolio de la riqueza. El “estado de cosas” basado en la subordinación de la población y la coartada a su participación política, se constituye en “cosa de estado”, definiendo *de facto* desde el poder oligárquico institucionalizado, la naturaleza política o no-política de los agentes<sup>11</sup>. Esto último es un fuerte argumento de la oligarquía en la coartada para el uso de mecanismos de democracia directa: dichos instrumentos no se corresponderían a las características de los sujetos considerados como pasivos y no competentes.

Actualmente los principales agentes sociales con posibilidades de forzar iniciativas populares de legislación o incluso el cabildeo para la convocatoria a un referéndum son los campesinos. Estos están organizados, en tanto movimiento social, en diferentes organizaciones nacionales. Sin embargo, en tanto es un sujeto social que atraviesa por las dificultades propias de la estructura social, presenta un comportamiento ambiguo en el proceso democrático. Las dirigencias del movimiento apuntan a lograr cierta independencia del sistema político y proponer una agenda a partir de sus reclamos y reivindicaciones, pero las bases sociales no dejan de involucrarse en las relaciones políticas clientelistas. Esta dificultad explica la no promoción de instrumentos de democracia directa por dicho sector social.

Finalmente un hecho que resultó muy particular en el proceso democrático que se inició en 1989 fue la destitución de un Presidente de la República en marzo de 1999 (Raúl Cubas Grau) a través de manifestaciones y protestas masivas en la capital del país. Aunque la Constitución Política paraguaya no contempla la posibilidad de revocatoria de mandato, se ha realizado una “revocatoria por vía de los hechos” en el proceso que se denominó el “marzo paraguayo”, donde el referido presidente, que debía ejercer por el periodo constitucional de 1998-2003 fue depuesto. Dicho acontecimiento político costó la vida de siete personas, en su mayoría jóvenes que se manifestaban a favor de un juicio político del mandatario en cuestión.

---

<sup>11</sup>Este sistema entiende como *agentes políticos legítimos* a quienes pertenecen a la “nobleza” oligárquica, mientras que *no políticos* son las clases populares, que si bien pugnan por su participación en la cosa pública y el estado, dicha participación aún le es sabotada. Los MDD no están ajenos a este proceso.

#### 4. Los problemas de la “democracia directa” en un proceso de reflujo autoritario

En América Latina, los planteamientos actuales, según los cuales la democracia implica un sistema de representación con prescripciones mínimas, tiene serios problemas en estructuras sociales profundamente desiguales, donde la debilidad del bienestar social establece límites a la posibilidad de inclusión social y política, es decir, hacia una representación de *ciudadanos*. Así, en Paraguay vemos que la “transición democrática” despunta como un discurso desmovilizador y cercenador de la democracia participativa: los engranajes electorales se fortalecen y la participación democrática se demora. El estado se configura como espacio de disputas, donde su anquilosada burocracia y su centralidad coactiva constriñen las condiciones democráticas de participación y, donde la acción colectiva de las clases populares a su vez replantean dichas configuraciones con el deseo más inmediato de integrarse a la sociedad, antes que delinear *ex profeso* la forma de un régimen político.

Las instituciones de democracia directa deben ser vistas como complementarias a la fórmula política que, en lo sustancial, no varían la caracterización básica: *regímenes presidenciales en un marco representativo*. Las dificultades que enfrentan los países de la región para mantener un régimen político estable están asociadas a problemas de carácter económico y social así como institucional. El discurso de la *gobernabilidad* que aparece a fines de los años sesenta, señalando la existencia de demandas constantes como resultado de la modernización de las estructuras económicas y sociales, tenía por correlato la necesidad de contener esas demandas de los sectores populares en el ámbito político.

Un sistema político débil y fragmentado impulsó a algunos presidentes a realizar consultas populares en forma defensiva –como es el caso de Ecuador–, en un intento vano de esquivar el acoso del Poder Legislativo y reafirmar el deteriorado apoyo de la opinión pública. En Paraguay la posibilidad del uso del referéndum está actualmente relacionada al *impasse* de iniciativas legislativas provenientes del Poder Ejecutivo. El Presidente Duarte Frutos (2003-2008) ve la posibilidad de implementación de una consulta popular para la reforma constitucional en lo referente a la reelección del Presidente de la República pero tendrá que hacerlo con aprobación del Congreso. En este caso el uso del instrumento de democracia directa, que sería una propuesta “desde arriba”, obedece a un enconado enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, dado que este último se opone a la propuesta de reforma constitucional. Los escollos, empero, de una convocatoria a referéndum que pretende el ejecutivo, radican en que además que la misma debe ser aprobada por el Congreso deberá hacerse con dos tercios de votos de las dos cámaras de representantes. Dichas condiciones no están al alcance de las pretensiones del actual presidente.

Las prácticas de los sucesivos gobiernos que se sucedieron después del golpe de estado que finiquitara la dictadura de Alfredo Stroessner, llevaron aún consigo la marca del autoritarismo de la política paraguaya después de casi medio siglo. Ello se evidenció en diferentes hechos de irregularidad en procesos electorales al interior de los partidos políticos así como a nivel nacional, del mismo modo que el respeto pleno de los derechos humanos (incluidos los económicos y sociales) fueron materia

pendiente hasta tiempos recientes. Las reglas heredadas de algún modo desde el régimen autoritario, se reproducen sin más, como rutinas redefinidas por las oligarquías tradicionales: “el grupo que juega a dos caras es particularmente importante en lo que parece un caso único de derrocamiento de una dictadura, en la cual, los mismos equipos que apuntalaron al régimen depuesto, se presentan hoy en el nuevo gobierno, como campeones de la democracia”<sup>12</sup>.

El orden político de la “transición” se reproduce *mutatis mutandis* a partir de relaciones sociales que conservan la estructura social, la fuerte jerarquización de las decisiones políticas y un mecanismo clientelista-prebendario de dominación, que coexiste con luchas sociales fragmentadas por acceder a condiciones de bienestar mínimas. Esta es la constelación de relaciones que configuran y constituyen en Paraguay el sistema político *neoautoritario*, a todas luces *aggiornado* a la transición democrática. Un estado como el paraguayo, que se reproduce bajo una *estructura del sometimiento* (Arditi, 1987) tiene su base en el sistema stronista: la verticalidad de las decisiones preñadas de intolerancia, la debilidad de la sociedad civil para sostener demandas a largo plazo, la desmovilización de las clases subalternas vía represión o clientelismo y, la corrupción generalizada de la burocracia pública (Flecha-Martini-Silvero, 1993: 550-552).

En este contexto no existe ninguna evidencia de que el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional se presente en el horizonte de las prácticas políticas del régimen político paraguayo como auspiciosas. Este país, rezagado en varios aspectos con respecto a otros países latinoamericanos no halla aún el terreno propicio para el fortalecimiento institucional de su endeble democracia. Más aún, si hasta la fecha en la experiencia de América Latina el uso que se ha hecho de los MDD no ha producido los resultados deseados desde la perspectiva de la representatividad o la participación, en Paraguay existen aspectos más elementales a resolverse, tales como la superación de la extremada asimetría de su estructura social así como la conquista de ciudadanía por los sujetos, de modo a hacer viable la consolidación del proceso democrático. Ambos aspectos son cruciales *ex ante* la institucionalización del régimen político, dado que se constituyen en condiciones para la misma. La configuración de un estado democrático no puede por lo tanto, hacer abstracción de la historia política y las condiciones sociales que acicalan un proceso de transición democrática que de una vez por todas acabe su “tránsito”.

## **5. Conclusión: Perspectivas de la democracia directa**

Algunas preguntas que emergen tras la caracterización del caso paraguayo en torno a los mecanismos de democracia directa son: ¿la no aplicación de los instrumentos de DD son una consecuencia necesaria del proceso político de la transición democrática y de la estructura social paraguaya? ¿En qué magnitud su implementación podría profundizar la consolidación democrática? ¿Qué perspectivas se presenta ante la no aplicación de los instrumentos aún cuando se contempla un marco normativo bastante adecuado?

---

<sup>12</sup> Fogel, Ramón; *Op. cit.*, Pág. 64.

En primer término se puede establecer un planteamiento contrafáctico según el cual la explicación de los problemas de implementación de los MDD en Paraguay no necesariamente responde a aspectos de índole histórico ni social sino exclusivamente institucional. Un esquema político que se basa en un sistema de partidos de *predominancia bipartidista con partido gubernamental hegemónico y con apertura a terceros*, la histórica concentración del ejercicio legislativo en el Parlamento bajo un fuerte control presidencial o cuando menos de un consenso pactado entre Poder Ejecutivo y Legislativo, y en tercer término, un Poder Judicial con poca autonomía, conlleva a una *fuerte concentración* de la toma de decisiones en materia de legislación *por parte de los órganos políticos del estado*, relegando a la ciudadanía de los procesos participativos de consulta popular o iniciativas legislativas. Si bien, este marco institucional corrobora dicho planteamiento, el funcionamiento de dicho marco debería poder revisarse en condiciones socioeconómicas y políticas distintas. Es sin duda un problema explicativo que corresponde a una contrastación histórica.

En segundo término, el empleo de los MDD en un contexto signado por la continuidad autoritaria plantea la hipótesis de una adaptación formalizada y controlada por el poder de dichos instrumentos. En Paraguay todos los engranajes institucionales propios de un régimen democrático se han adecuado sin inconvenientes a la lógica *neautoritaria* del régimen de “transición democrática”, que como ya se mencionó anteriormente, basa su continuidad en la modalidad jerárquica-autoritaria de la administración del estado y en la estructuración clientelista de la participación política de la población.

Finalmente, el avance del proceso de transición dirá acerca de los desafíos que deparan a las instituciones de democracia directa en ese país. Se espera que el escenario que se vislumbra ante las elecciones municipales a fines del 2006 y en especial las elecciones generales en mayo del 2008, den la pista para advertir el devenir del sistema político. Se podría esperar que una alternancia política en el gobierno del estado pudiera plantear cambios institucionales relevantes, entre los cuales esté contemplado el uso de los MDD; y, en el caso que el escenario fuera de la continuidad colorada en la administración del aparato estatal, el mismo sugeriría pocos cambios significativos, aunque los rumbos nunca están avizorados de antemano.

## **6. Post-scriptum: Tecnologías de la información y democracia**

Las distintas formas de tecnología de la información juegan un papel importante en la consolidación de la democracia. La situación de la democracia en Paraguay, con los múltiples condicionamientos referidos antes, toma también en cuenta este factor como eje de análisis del de acceso a instancias de decisión colectiva sobre los asuntos públicos.

Los distintos tipos de información que se hacen asequibles a través de la tecnología, cumplen fundamentalmente el papel de dotar a los ciudadanos de bases para la toma de decisiones, así como tener mayor protagonismo en los ámbitos políticos relevantes para la promoción de los intereses de los diferentes sectores sociales. Sin

embargo, todavía este hecho halla fuertes barreras en un país relativamente aislado en varios puntos de vista: modernos sistemas de transporte, medios de comunicación de mayor calidad en infraestructura y, sin lugar a dudas, un incipiente desarrollo de las tecnologías en materia de información.

En cuanto a infraestructura tecnológica, solo por citar dos sectores importantes, posee uno de los niveles más bajos de la región en cuanto a telefonía e informática. Se cuenta sólo con 1 teléfono público por cada 4.000 habitantes y 6 líneas principales por habitante. En cuanto a la existencia de computadoras, Paraguay sólo cuenta con una computadora personal por cada 100 habitantes. La concentración de las escasas líneas telefónicas en el Gran Asunción y el elevado coste de las mismas, provoca que el acceso a Internet esté concentrado fundamentalmente en sectores sociales con altos ingresos (Del Álamo, 2001).

Como consecuencia, en los umbrales del tercer milenio tan solo existían 20.000 usuarios de Internet en Paraguay, lo que representa menos del 1% de la población. A pesar de que se ha hablado y con razón del “boom de Internet” en América, debido a la disminución de los precios del servicio y el aumento de contenido en lengua local, la penetración de Internet en el país sigue siendo restringida y estando limitada a las clases sociales con mayores ingresos. A pesar de las diversas opiniones al respecto, lo cierto es que la situación en Paraguay en lo que a infraestructura tecnológica se refiere, y a la espera de la culminación del proceso de privatización de COPACO (Compañía Paraguaya de Comunicaciones), sigue siendo altamente deficiente con lo que la entrada a la Sociedad de la Información a través de medios como las computadoras y tecnologías como Internet es realmente difícil hoy día.

En el país destacó sobretodo la iniciativa “Amicas”, iniciada en 1998. Un convenio de cooperación entre la Municipalidad de Asunción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) permitió crear el marco necesario para la implementación de un proyecto piloto que contemplaba la creación de centros municipales de acceso gratuito a diferentes recursos tecnológicos. Una “Amica” se presentaba como un espacio comunitario que ofrecía oportunidades de acceso a tecnologías de la información, comunicación y aprendizaje. La municipalidad de Asunción tenía la misión de llevar adelante esta experiencia, habilitando “Amicas” en diferentes barrios de la ciudad con el objetivo de ofrecer oportunidades de acceso a nuevas tecnologías para los ciudadanos de una zona o barrio. El proyecto finalizó por falta de fondos y no pudo ser desarrollado de manera completa y ha acabado desapareciendo (IIG, 2002)

Dado el carácter monopolístico del mercado de la telefonía fija, la política de licencias, de precios, de interconexión y de competencia se encuentran en una fase todavía incipiente. No obstante, se trata de políticas cuya atención es cada vez más requerida para la agenda política paraguaya, en miras a la privatización del único operador en telefonía fija, que obligará a plantearse la estrategia de liberalización adecuada para el país.

El auge de las nuevas tecnologías de la información ha provocado cambios y alteraciones substanciales en la totalidad de esferas en las que se desarrolla la

convivencia diaria. En este sentido, la vertiente política no ha sido una excepción y uno de sus actores principales, el gobierno, ha empezado a adaptar herramientas como Internet con el objetivo de mejorar sus funciones y su relación con los ciudadanos. Fruto de esta convicción ha surgido “Paraguay Gobierno”, el portal informativo del Estado, realizado y administrado por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República con el apoyo de la Red de Información para el Desarrollo Sostenible (RIDS) siendo financiado por el Proyecto Par 96/026 de las Naciones Unidas. El sitio en cuestión ofrece diversas opciones. En primer lugar, debemos destacar la posibilidad de acceder a información en línea referente a leyes, decretos, resoluciones, datos sobre inversiones y exportaciones o estadísticas y censos. En este sentido, la página también busca agrupar y exponer trabajos, publicaciones, informes, presentaciones y datos de interés sobre el Estado paraguayo desde el punto de vista público y privado. Esto supone un importante salto si se considera que ninguna página del Estado contenía tanta información electrónica sobre diferentes aspectos de la actividad de Paraguay y de su Gobierno y se avanza en difusión de la información pública como medio básico para lograr mejores niveles de transparencia en la gestión pública.

Se ha apostado en el país por el desarrollo del voto electrónico con el objetivo de agilizar el cómputo, de acuerdo a la postura de las autoridades del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Con este objetivo se puso en práctica en el país con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) un proceso de sufragio electrónico que hoy abarca casi a todas las jurisdicciones electorales del país desde las elecciones generales del año 2003.

En este panorama, la democracia paraguaya avanza a paso lento. No se desconoce el aporte del “mundo electrónico” y las tecnologías de información como parte de la denominada *Sociedad de la Información* en los avances de los procesos democráticos, pero las características que toman los indicadores sobre la temática en Paraguay no pueden ser consideradas aisladamente como un problema tecnológico o como expresión de la “brecha digital”, sino su fuente explicativa deberá buscarse, en primer lugar, en la modalidad que adquiere la economía paraguaya en los últimos 40 años, cuando se consolida un modelo agro-exportador y dependiente, y en segundo lugar, con la especificidad de la estructura social paraguaya que sostiene niveles elevados de desigualdad. En todo este escenario se construye un sistema político y un específico régimen democrático en que uno de sus limitantes es el acceso incipiente al mundo de informaciones que pueden otorgar mayor capacidad de decisión y resolución en las acciones colectivas.

Los mecanismos de democracia directa sin duda requerirán las nuevas tecnologías de información y es importante tomar en cuenta el uso social de las mismas. Para ello, otros mecanismos de participación deberán desenvolverse como condición previa para que la construcción de la ciudadanía tome prestado el desarrollo tecnológico al alcance de las mayorías de la población en función de una profundización sustantiva del proceso democrático.

## 7. Bibliografía

ABENTE BRUN, Diego; *People Power in Paraguay*, Latin America's Imperiled Progress V, Journal of Democracy, v.10, no.3, 1999, pp. 93.

ALLEN, Christopher, *Up in the Clouds Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Harvard International Review, Volume 27, Issue 3.

Arditi, Benjamín; *Sistema de partidos y sistema electoral*, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier; Realidad social del Paraguay, CEADUC-CIDSEP, Asunción, 1998

-----; *Del granito al archipiélago: El Partido Colorado sin Stroessner*, en Abente Brun, Diego (coordinador), *Paraguay en transición*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993

CABALLERO CARRIZOSA, *Los partidos políticos de oposición en la transición en Paraguay*, en Abente Brun, Diego (coordinador), *Paraguay en transición*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

CÉSPEDES, Roberto; *Sociedad de la Información en Paraguay. Niveles de integración social*, Revista Economía y Sociedad N° 5, DGEEC, Fernando de la Mora, 2003.

DEL ÁLAMO, Oscar; *Paraguay: el camino hacia la sociedad de la información*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, DHIAL N° 24, Barcelona, 2001.

FLECHA, Victor-jacinto, MARTINI, Carlos y SILVERO, Jorge; *El contexto. Autoritarismo y transición*, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier; *Realidad social del Paraguay*, CEADUC-CIDSEP, Asunción, 1998

FOGEL, Ramón; *Demandas campesinas y transición a la democracia*, en Galeano, Luis (Compilador), *Procesos agrarios y democracia en Paraguay y América Latina*, CPES, Asunción, 1990

Instituto Internacional de Gobernabilidad, *Diagnóstico Institucional de Paraguay*, Septiembre de 2002, Barcelona.

LARA CASTRO, Jorge; *La dictadura cautelada. Poder y Legitimidad*, en Revista Acción, N° 246, Agosto de 2004, CEPAG, Asunción

MIRZA, Christian Adel; *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2006.

MOLTENI Margarita, *Instituciones de democracia directa en el Paraguay*, in *Democracia directa*, Fundación América para la capacitación política, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.

NICKSON, Andrew; *The Transition to Democracy in Paraguay*, Latin American Studies Series, Hardcover, Palgrave Macmillan, 1997.

ORTIZ SANDOVAL, Luis; *Las elecciones negadas. Las disposiciones políticas de la democracia conservadora en Paraguay*, en Aibar, Julio y otros; *Vox Populi. Populismo y Democracia en América Latina*, FLACSO, México, 2006

-----; *Democracia sin ciudadanos. Crítica de la economía política de la transición*, Revista Perfiles Latinoamericanos, N° 28, Julio-Diciembre, 2006, México.

POWERS, Nancy R.; *The Transition to Democracy in Paraguay: Problems and Prospects*, Kellogg Institute, Working Paper #171 - January 1992.

República del Paraguay, Constitución Nacional, Asunción, 1992.

-----, Ley 834/96, Asunción, 1996.

RIAL, Juan; *Instituciones de democracia directa en América Latina*, en <http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>, Octubre de 2000.

ZOVATTO, Daniel; *Instituciones de democracia directa en América Latina*, en Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo, Mercedes; *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, 2006

**ANEXO. DISPOSICIONES NORMATIVAS SOBRE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA**

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
TITULO II  
DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS  
CAPITULO X  
DE LOS DERECHOS Y DE LOS DEBERES POLÍTICOS**

**Artículo 121.- Del referéndum**

El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley.

Artículo 122.- De las materias que no podrán ser objeto de referéndum

No podrán ser objeto de referéndum:

- 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, y
- 6) las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.

Artículo 123.- De la iniciativa popular

Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidos en la ley.

**LEY Nº 834/96  
QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO  
EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY  
TITULO VI  
DEL REFERÉNDUM  
CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 259.-** El referéndum es una forma de consulta popular que se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en el presente código.

La autorización para la convocatoria del cuerpo electoral por vía del referéndum legislativo, en cualquiera de sus modalidades, consultivo o vinculante es competencia exclusiva del Congreso y su tratamiento, en lo que corresponda, se hará según el procedimiento legislativo establecido en la Sección II "De la formación y sanción de las leyes" de la Constitución y de los reglamentos de cada Cámara.

**Artículo 260.-** La iniciativa para la consulta vía referéndum corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a cinco senadores o diez diputados. Al presentar el pedido de referéndum se deberá indicar el carácter consultivo o vinculante. La decisión final sobre el particular queda a cargo del Congreso.

No podrá celebrarse referéndum durante la vigencia del estado de excepción, o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Tampoco podrá celebrarse el referéndum entre los noventa días anteriores y los noventa días posteriores a la fecha de elecciones generales o municipales o de otro referéndum.

**Artículo 261.-** El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, directo y secreto por mayoría simple de votos.

El objeto de la consulta por vía del referéndum deberá establecer con claridad la pregunta o preguntas que deberá contestar el cuerpo electoral con un "si" o un "no".

**Artículo 262.-** Una vez aceptado por ley el pedido de referéndum, el Presidente del Congreso remitirá copia de la resolución al Tribunal Superior de Justicia Electoral a los efectos de la convocatoria al cuerpo electoral que deberá hacerse dentro del plazo mínimo de sesenta días y máximo de 120, a contar de la fecha de llegada a sede de la Justicia Electoral.

A los efectos de la realización del referéndum legislativo todo el país se unifica en una sola circunscripción electoral y el procedimiento queda sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente ley.

**Artículo 263.-** Si el resultado del referéndum no fuera favorable a la aprobación de la cuestión consultada, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos tres años del mismo. Si se rechaza en sede legislativa no podrá promoverse otro sobre el mismo tema hasta transcurrido dos años.

**Artículo 264.-** La ley de convocatoria a referéndum se deberá difundir a través de los diarios de mayor circulación del país, publicándose tres veces dentro de los diez días siguientes a su promulgación.

Durante los diez días anteriores a la votación queda prohibida la publicación, difusión total o parcial o comentarios de resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión que estén directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum.

**Artículo 265.-** Referéndum Constitucional. Aprobada la enmienda constitucional por ambas Cámaras del Congreso según lo previsto en el artículo 290 de la Constitución y recibido el texto por el Superior Tribunal de Justicia Electoral, este convocará dentro del plazo de ciento ochenta días a un referéndum constitucional.

La consulta al cuerpo electoral será por la afirmativa o la negativa de la enmienda aprobada por el Congreso.

Las mismas restricciones establecidas en el artículo 264 regirán para el referéndum constitucional

Igualmente queda sujeto al mismo régimen de propaganda previsto en el artículo 304

## **CAPITULO II INICIATIVA POPULAR**

**Artículo 266.-** Los electores pueden ejercer la iniciativa popular en las condiciones establecidas en el presente código electoral. El derecho reconocido por la Constitución a favor de los electores para proponer como iniciativa popular proyectos de ley requiere la presentación de una propuesta legislativa que deberá contener lo siguiente:

a) Texto articulado del proyecto de ley dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos.

b) La firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital.

**Artículo 267.-** Quedan excluidas de la iniciativa popular las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales así como las materias mencionadas en el artículo 122 de la Constitución.

**Artículo 268.-** Para la tramitación de un proyecto de iniciativa popular deberá conformarse una comisión promotora de la iniciativa integrada por cinco electores, con expresión de sus datos personales y la constitución de domicilio de la comisión. Esta tendrá la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto.

**Artículo 269.-** Los promotores de la iniciativa popular podrán presentar al Congreso el texto íntegro de la ley y su exposición de motivos sin el número mínimo de firmas requerido. Esta presentación permitirá establecer, previamente, si existen cuestiones que impidan seguir adelante con la iniciativa popular, relacionadas con la existencia de un proyecto igual, en trámite, sobre la misma materia en cualquiera de las Cámaras o si el proyecto bajo iniciativa popular versa sobre las materias mencionadas en el artículo 267.

En estos casos el Presidente del Congreso rechazará la iniciativa bajo resolución fundada y de inmediato se comunicará a los promotores en el domicilio fijado y al plenario de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta decisión no admitirá la interposición de recurso alguno.

**Artículo 270.-** Si no existiera alguno de los impedimentos mencionados en el artículo anterior, el Presidente del Congreso expedirá una constancia dentro del plazo de quince días, en la cual se establezca que el proyecto de ley tendrá prioridad en su tratamiento sobre cualquier otro proyecto igual hasta un plazo de ciento ochenta días dentro del cual se deberán presentar los pliegos con los recaudos establecidos en el artículo 266.

**Artículo 271.-** Admitido un proyecto de ley bajo iniciativa popular el mismo seguirá el procedimiento establecido en la Sección II, "De la formación y sanción de las leyes", de la Constitución y lo previsto en los reglamentos internos de cada Cámara. El estudio correspondiente se iniciará sin demora en la Cámara respectiva.

**Artículo 272.-** Si al término del plazo establecido los promotores no hubiesen reunido la cantidad de firmas exigidas pero superasen el 75%, debidamente comprobado ante la Justicia Electoral, el Presidente del Congreso, a solicitud de los promotores podrá prorrogar el plazo hasta sesenta días más. Agotado el mismo sin que entreguen la cantidad de firmas requeridas, en las condiciones exigidas, caducará de pleno derecho la iniciativa.

**Artículo 273.-** El Estado se obliga a resarcir gastos incurridos por los promotores a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector, siempre que el proyecto de ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en ley de la República.

**Artículo 274.-** El proyecto de ley que no hubiese reunido las firmas requeridas o fuese rechazado por el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto para la formación y sanción de las leyes, no podrá promoverse de nuevo hasta después de transcurrido dos años, a contar de la fecha de la notificación correspondiente.

**Artículo 275.-** El Tribunal Superior de Justicia Electoral dispondrá como corresponda el control de lo previsto en el inc. b) del artículo 266 e informará por escrito al Presidente del Congreso el cumplimiento por los promotores de lo dispuesto en dicho artículo.