



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

C2D Working Paper Series

RUMBO HACIA LA ALTERNANCIA:

**Una oportunidad para la profundización
de la participación democrática en
Paraguay**

Víctor VIDAL SOLER

Víctor Vidal Soler

RUMBO HACIA LA ALTERNANCIA:

Una oportunidad para la profundización de la participación democrática en Paraguay

C2D Working Paper Series

26/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

Vidal Soler, Víctor:
RUMBO HACIA LA ALTERNANCIA:
una oportunidad para la profundización de la participación democrática en
Paraguay

C2D Working Paper Series
26/2008

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

<http://www.c2d.ch>

VICTOR VIDAL SOLER

ABSTRACT

La posibilidad inminente, según las encuestas, de que se produzca en Paraguay una alternancia en el poder luego de 60 años de hegemonía de la Asociación Nacional Republicana (ANR) – entre los que se incluyen cerca de 35 años de dictadura militar –, obliga a plantear la interrogante de si un cambio de signo cerraría efectivamente la dilatada etapa de la “transición” para abrir las puertas a un proceso de real participación democrática y construcción de ciudadanía. Este ensayo propone que el fenómeno central a ser analizado para comprender dicha coyuntura es el de la crisis estructural e ideológica de los partidos tradicionales y la emergencia de nuevos tipos de liderazgo y formas de organización política. La presión de las clases subalternas por verse efectivamente incluidas en los procesos decisorios de la vida nacional, deviene en oportunidad histórica para, entre otros reclamos, exigir un mayor uso de los mecanismos de democracia directa contenidos en la Constitución Nacional.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1- Introducción.....	6
2- Trabas para la participación: conservadurismo normativo y ciudadanía ausente...7	
3- ¿Cuál alternancia?: claves para las posibilidades reales de profundización democrática.....	13
4. Bibliografía.....	16

1- Introducción

La denominada “transición democrática” paraguaya ha estado marcada por un factor que resulta determinante al momento de analizar dicho proceso desde cualquier arista: la falta de alternancia en el poder. Una falta de alternancia que se refiere no sólo a los gobiernos que fueron sucediéndose durante el período democrático, sino que tiene la particularidad de que el mismo partido que sostuvo la última dictadura (1954-1989), el Partido Colorado - Asociación Nacional Republicana (ANR), es el mismo que gobierna hasta el presente, totalizando ya 60 años en el poder¹.

Como suele sostenerse, una democracia es posible aun cuando no se verifique una efectiva alternancia (BOVERO, 2000: 16), porque lo que caracteriza a aquélla es más bien la *posibilidad concreta* de que ocurra un cambio en el vértice político-institucional. Creemos no obstante que, en el caso paraguayo, la permanencia del mismo signo político ha provocado un estancamiento de las posibilidades reales de transformación socioeconómica; condición indispensable, a nuestro entender, para la construcción de una democracia de calidad - en términos formales y sustanciales - y el inicio de un proceso de progresiva inclusión social y construcción de ciudadanía.

Dicho estancamiento ha afectado, en cuanto a la eficacia de las instituciones democráticas, de manera notoria a los mecanismos de democracia directa (MDD), representados en la Constitución Nacional (CN) vigente por el *referéndum legislativo* y la *iniciativa popular*. El primero de ellos no ha sido utilizado en ninguna ocasión en estos quince años que han transcurrido desde la sanción de la Constitución (1992), y el segundo lo ha sido apenas en dos ocasiones, con resultados infructuosos.

Resulta entonces evidente que algo ha fracasado en la implementación de los MDD en Paraguay. Esto es aun más claro si se observa que en el preámbulo, la constitución reafirma como uno de sus “principios” a la democracia participativa², y en el artículo 1º adopta como forma de gobierno para la República a la democracia “representativa, *participativa* y pluralista”. Así, una idea-fuerza que debería informar todo el sistema jurídico-político de la nación, el de la *participación democrática*, se ve reducida, al contrastarla con la realidad, a una mera proclamación discursiva.

Existen restricciones contenidas en la propia Constitución y en el Código Electoral que a nuestro entender dificultan la aplicación de los MDD, algunas de las cuales analizaremos más adelante. Sin embargo, sostenemos que la principal causa reside en la propia dinámica sociopolítica, marcada por una actitud apática de las masas populares hacia las posibilidades de que el sistema democrático, en su aspecto meramente procedimental, conlleve a un mejoramiento de los estándares de vida. Esto, a su vez, ha sido utilizado desde el poder político para mantener y consolidar las prácticas prebendarias y clientelistas que se venían arrastrando desde la dictadura, y así poder conservar y renovar inmensas redes de “votantes cautivos” que, urgidos y abrumados por la carga de satisfacer sus necesidades básicas más inmediatas, acuden a las urnas a votar, pero no a elegir.

A pesar de lo expuesto, en los últimos años el partido hegemónico y, en general, todo el sistema de partidos con representación parlamentaria, vienen sufriendo una

¹ La hegemonía de gobiernos colorados tiene su inicio en enero de 1947, cuando el entonces presidente de la república, general Higinio Morínigo, reformó su gabinete ministerial con miembros exclusivamente de la ANR.

² Acerca de la importancia de los principios en la teoría jurídica contemporánea, en particular en la teoría constitucional, véase G. ZAGREBELSKY. *El derecho dúctil*. 7ª edición. Madrid: Trotta, 2007, pp. 109-126.

crisis estructural en aumento. Una crisis que se traduce en una incapacidad de generar nuevos liderazgos que canalicen los descontentos populares y ofrezcan esperanzas de atender a reivindicaciones secularmente postergadas. En ello incide determinantemente el hecho de que el protagonismo político se ha venido moviendo en un espectro ideológico muy limitado, donde predominan las propuestas que van de la derecha al centro, con una participación casi testimonial de la socialdemocracia y una exclusión total de las izquierdas, que se encuentran sin representación parlamentaria y con apenas algunas concejalías municipales.

Con este contexto, y en una línea similar a lo ocurrido en los últimos años en otros países de la región, ha surgido y se ha venido fortaleciendo en la arena política, desde mediados de 2006, una figura que no tenía ningún tipo de vinculación previa con las estructuras político-partidarias: la del ex obispo católico Fernando Lugo. Tras haber sido el orador central en una multitudinaria concentración ciudadana – convocada para protestar contra la violación de la Constitución por parte del presidente de la República, al haber asumido éste por unas horas la conducción de la ANR – su ascendencia mediática y su popularidad fueron creciendo hasta tal punto que hoy es señalado por las encuestas como el candidato a la presidencia con mayor intención de votos entre la población. Pero lo más peculiar del fenómeno, aparte del sólido favoritismo que mantiene sobre los precandidatos del oficialismo y demás candidatos de la oposición, es la naturaleza de los sectores que lo apoyan, que cubren un espectro desde la derecha liberal hasta la izquierda marxista, incluyendo a centrales sindicales, organizaciones campesinas e indígenas, y asociaciones urbanas.

¿Qué escenario se perfila tras un hipotético triunfo (o derrota) del principal candidato de la oposición para la presidencia? ¿Cómo se reconfiguraría el espectro político, teniendo en cuenta la heterogeneidad de fuerzas en pugna? Y lo que es más relevante para nuestro estudio: ¿Se avecina un cambio de paradigma favorable a la participación democrática? Es lo que pretenderemos dilucidar en los siguientes apartados, pero antes dedicaremos un espacio a la situación actual de los mecanismos de democracia directa.

2- Trabas para la participación: conservadurismo normativo y ciudadanía ausente

La Constitución Nacional de 1992 significó indudablemente un gran avance en cuanto a conquistas democráticas y de promoción de los derechos humanos. En lo que respecta a la democracia participativa, como señalamos más arriba, la *reafirmó* como un *principio* en su preámbulo, y la incluyó en su declaración de forma de gobierno, a través del artículo 1º que reza (...) *La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia, representativa, participativa y pluralista* (...). Cabe destacar que la importancia de esta inclusión es considerable, porque como señala SEALL (2006) con respecto a dicho artículo, nos encontramos frente a una *norma de apertura* donde se realizan declaraciones fundamentales de orden dogmático.

En el sentido expuesto, resulta evidente que el principio de *participación* se encuentra en una posición de paridad frente al de *representación* y *pluralismo* en la Constitución paraguaya, por lo que la democracia participativa debe ser entendida en complementación con la democracia representativa. Pero además de la reafirmación como principio y la adopción como forma de gobierno, la Carta Magna reconoce a la participación como un *derecho político* de los ciudadanos, en el artículo 117: *Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar*

en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes (...)

Esta triple dimensión de la democracia participativa en el ordenamiento constitucional paraguayo, como *principio, elemento de forma de gobierno y derecho fundamental de orden político*, nos lleva a las siguientes premisas: 1. Tanto las decisiones jurisdiccionales como los actos legislativos deberían estar *orientados*, si entendemos al Paraguay como un “Estado constitucional”, por el principio consagrado de la participación democrática, por lo que los jueces tendrían que tomarlo en consideración en los casos concretos que correspondan, y los legisladores, por su parte, deberían remover los obstáculos normativos que impiden su cumplimiento y potenciar sus efectos a través de las leyes. 2. Los actos de gobierno de la República deberían ganar su legitimidad a través del consenso democrático, entendiéndose que, en temas de relevancia que involucren los intereses de toda la ciudadanía o segmentos importantes de ella, se tendría que optar por la realización de consultas populares. 3. Como *derecho* subjetivo reconocido, los ciudadanos tienen la potestad de reclamar su tutela a los órganos jurisdiccionales correspondientes, en caso de presentarse obstáculos antijurídicos para su realización en casos concretos.

Ahora bien, una vez aclarada la importancia dogmática asignada a la democracia participativa por la Constitución, nos interesa explorar qué medios o mecanismos específicos ha establecido para su realización efectiva, con la salvedad de que coincidimos con SEALL (2006) en que no se agotaría en ellos el sentido del contenido del citado artículo 117, pues, como hemos expuesto, la naturaleza de los principios constitucionales y los derechos fundamentales impiden interpretaciones restrictivas o reduccionistas. No obstante, resulta indudable que los MDD constituyen la herramienta más eficaz para la realización del principio de participación democrática.

Entenderemos a los MDD en el sentido expresado por ZOVATTO (2007: 1), quien citando a ARAGÓN y LÓPEZ, los define como *las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar a 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.*

La Constitución paraguaya contempla dos de los MDD más conocidos y estudiados: la *consulta popular*, en su modalidad de *referéndum legislativo* (artículo 121 y 122); y la *iniciativa popular* (artículo 123). La reglamentación de los mismos fue dejada en manos del poder legislativo, el cual lo realizó a través de la sanción del Código Electoral (CE, Ley N° 834/96), que los regula en el Libro III, Título VI (artículos 259 al 275). Todas estas disposiciones constitucionales e infraconstitucionales (a las que debemos sumar las referentes a la enmienda y reforma constitucional, por motivos que expondremos más adelante), conforman el marco normativo de los MDD en Paraguay. Analizaremos a continuación los detalles, a los efectos de sustentar la tesis de que el referido marco adolece de un notorio conservadurismo, lo cual pone en evidencia los temores del poder político hacia una participación popular auténtica y profunda.

El **referéndum legislativo** establecido por la Constitución es, por su *naturaleza*³, un tipo de consulta popular facultativa “desde arriba”, en el sentido de que no se establecen casos específicos de obligatoriedad y la iniciativa para el mismo corresponde *exclusivamente* al Poder Ejecutivo y al Congreso (cinco senadores o diez diputados), excluyéndose de esta manera a los ciudadanos. Esta limitación fue introducida por el Código Electoral (artículo 260), ya que la Constitución no estableció nada al respecto.

En cuanto a su *carácter*, el mismo puede ser *vinculante o no* (CN, artículo 121), con la peculiaridad de que es el propio Congreso quien tiene la atribución exclusiva de determinarlo (CE, artículo 260). En cuanto a su *contenido material*, como su propio nombre lo indica (“legislativo”), está restringido únicamente a leyes o proyectos de ley, quedando fuera de su ámbito cualquier otro tipo de cuestiones no normativas. El campo queda aun más acotado por lo expuesto en el artículo 122 de la CN, que excluye taxativamente determinadas materias, las que no pueden tratarse por vía de referéndum. Algunas de ellas llaman poderosamente la atención, pues son las que precisamente podrían suscitar la demanda por parte de la ciudadanía de ser consultada, como por ejemplo: *los tratados, convenios o acuerdos internacionales*⁴, *la limitación de la propiedad inmobiliaria*⁵ o *la contratación de empréstitos*.

Así pues, tenemos un tipo de consulta popular cuya aplicación práctica – debido a su dependencia total de la decisión del Congreso y a sus restricciones materiales – resulta muy limitada, lo que sirve para explicar el porqué no se ha dado un solo caso de su utilización en los quince años de vigencia de la actual Constitución.

No obstante, es necesario dar cuenta de que, al margen del referéndum legislativo, la CN estableció que todo procedimiento de enmienda de su propio contenido sea sometido a consulta popular (artículo 290). La enmienda es entendida en la Constitución paraguaya como una vía de modificación del texto constitucional más flexible que la de la reforma, esta última reservada para las disposiciones que afecten al modo de elección, la composición, duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, y las declaraciones y determinados derechos fundamentales.

El CE contiene la regulación de dicha consulta en su artículo 265, y lo denomina *referéndum constitucional*. El mismo no es de carácter facultativo, como el legislativo, sino *obligatorio*, ya que en el caso de que el Congreso apruebe una determinada iniciativa de enmienda, debe remitir el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral, a los efectos de que se convoque al referéndum dentro de un plazo de ciento ochenta días. La decisión popular tiene, además, carácter *vinculante*, pues si es afirmativa la enmienda queda sancionada y promulgada (CN, 290 *in fine*). Cabe aclarar que, hasta la fecha, el Congreso no ha aprobado ninguna iniciativa de enmienda constitucional, por lo que dicho procedimiento de consulta vinculante no ha tenido oportunidad aún de ser puesto en práctica.

³ Para la caracterización particular de los MDD en Paraguay, utilizaremos como base los criterios del esquema expuesto por D. ZOVATTO, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado: 1978-2007”. En www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_América_Latina.pdf, pp. 4 y ss.

⁴ Piénsese, a modo de ejemplo, en el reciente e histórico referéndum realizado en Costa Rica (octubre, 2007) para aprobar o rechazar la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

⁵ Para la exclusión de esta materia, resulta evidente que pesó la influencia que detenta el poderoso sector de propietarios latifundistas en el país, que es, ciertamente, uno de los más desiguales del hemisferio en cuanto a distribución de tierras.

Por su parte, la **iniciativa popular legislativa** es entendida como el derecho de los electores para proponer al Congreso proyectos de ley (CN, artículo 123). Dicha disposición se complementa con el artículo 203 de la CN, que establece dónde pueden tener origen las leyes, volviéndose a mencionar a la iniciativa popular, en este caso junto con las Cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, respectivamente. A primera vista, la normativa constitucional referida parece otorgar un gran destaque al principio de la democracia participativa, colocando al cuerpo de electores como sujeto legitimado para tener iniciativa de ley, junto con los tradicionales tres poderes del Estado. No obstante, basta dar un repaso a la regulación contenida en el Código Electoral, para percatarse de que dicho derecho está altamente limitado.

El artículo 266 del CE establece los requisitos que debe contener la presentación de una propuesta legislativa por parte de los electores: **a) texto articulado del proyecto de ley, dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos; y 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.**

El primer requisito exige que la iniciativa esté *formulada*, esto es, no tiene validez una simple petición genérica al Congreso para que legisle sobre un determinado asunto, sino que es necesario presentar un proyecto de ley con exposición de motivos incluida, lo cual nos parece oportuno, pues le otorga mayor solidez jurídica y seriedad a la iniciativa. Sin embargo, el segundo requisito convierte al mecanismo en una tarea sumamente costosa. Según datos actualizados del Tribunal Superior de Justicia Electoral, la cantidad de electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente arroja la cifra de 2.856.785⁶, por lo que el 2% requerido asciende a 57.136 firmas. Además, a la cantidad mínima hay que agregar los demás requisitos formales, como la autenticación por escribano público y la numeración y rubricación de los pliegos por parte de un magistrado del Tribunal Electoral capitalino.

Por otra parte, corresponde mencionar en este punto que la Constitución contempla también la iniciativa popular para la reforma y la enmienda constitucional (artículos 289 y 290), requiriéndose en ambos casos de 30.000 firmas de electores, por lo que, comparando dicha cifra con la requerida actualmente para la iniciativa popular legislativa, se evidencia un *absurdo normativo*: la necesidad de menos firmas (de hecho, cerca de la mitad) para promover una reforma constitucional que para hacer lo propio con un simple proyecto de ley.

Por último, el esfuerzo invertido en promover por vía popular un proyecto de ley tiene, en la práctica, pocas ventajas. En una primera etapa, debe conformarse una comisión promotora integrada por cinco electores, quienes tienen la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto (CE, artículo 268). Dicha comisión puede presentar el mismo, todavía sin las firmas, al Congreso, para que el presidente del Legislativo se expida acerca de su procedencia. ¿Cuáles pueden ser causales de rechazo? Según el artículo 269 del CE: la existencia de un proyecto en trámite sobre la misma materia, en cualquiera de las Cámaras, o que el proyecto bajo iniciativa popular verse sobre las materias mencionadas en el ya referido artículo 122 de la CN⁷, o se refiera a cuestiones relativas a la legislación

⁶ Datos actualizados al 31 de octubre de 2007. Fuente: <http://www.tsje.gov.py/padron/2007.htm>

⁷ Conferir, *supra* p. 5.

municipal o departamental. El presidente del Congreso, en dichos casos, debe rechazar fundadamente la iniciativa y no se admite interposición de recurso alguno.

En una segunda etapa, en el caso de no existir impedimentos por las razones expuestas, los promotores disponen de ciento ochenta días para presentar los pliegos con las firmas y, a partir de allí, el proyecto sigue el *mismo procedimiento* establecido para la formación y sanción de las leyes en general. Esto es, puede ser rechazado por el Congreso sin ningún tratamiento preferencial y aun más: en dicho caso, el mismo proyecto no podrá volver a promoverse hasta después de transcurridos dos años (CE, artículo 274).

Es así que resulta mucho más práctico y realizable que un grupo de promotores ciudadanos toque las puertas de la oficina de algún legislador, y lo convenza de tomar la iniciativa de un determinado proyecto de ley, a que opte por la vía de la iniciativa popular. Eso explica que, al igual que lo ocurrido con el referéndum legislativo, su utilización haya sido casi nula, registrándose apenas dos casos con idéntico final: el rechazo en el Congreso durante su tratamiento como proyecto y su posterior archivo.

El primero se remonta a 1997, y consistió en un *Proyecto de Ley de Convocatoria a Referéndum*. El segundo, que fue el caso más conocido y publicitado (2002), consistió en un Proyecto de Ley que pretendía modificar ocho artículos del Código Electoral⁸, de cuyo contenido resaltaba una propuesta de modificación del sistema de listas cerradas, conocidas en el lenguaje coloquial como “listas sábanas”⁹. La comisión promotora estaba integrada por militantes del entonces Movimiento Patria Querida (hoy partido político con representación parlamentaria) y se consiguieron un total de 75.356 firmas de electores. A pesar de que dicha cantidad incluso superaba ampliamente el mínimo requerido, el Congreso rechazó el proyecto.

En resumen, un análisis del contenido y la efectividad del marco normativo de los MDD en Paraguay, nos lleva a la evidente conclusión de que las restricciones formales y materiales impuestas tanto al referéndum legislativo como a la iniciativa popular legislativa han influido en su prácticamente nula utilización, lo cual demuestra una falta de armonización con el principio constitucional de la democracia participativa. A pesar de que en lo referente a los mecanismos de modificación de la Constitución encontramos una interesante profundización de dicho principio (al admitir la iniciativa popular para la reforma y la enmienda, y establecer el referéndum obligatorio para la enmienda), entendemos sin embargo que un ejercicio auténtico de la democracia directa debería darse en la cotidianeidad del devenir político (esto es, a través de la participación en el proceso legislativo ordinario), y no sólo en ocasiones de enmienda o reforma constitucional, que son por su naturaleza momentos de excepción.

Si bien hemos relacionado lo que denominamos *conservadurismo normativo* con la escasa efectividad de los MDD en Paraguay, no se puede brindar una explicación completa sin recurrir a una variable extra-jurídica: la *ausencia de ciudadanía*.

⁸ La denominación completa era *Proyecto de Ley que modifica los artículos 40, 41, 43, 44, 45, 47, 258 y 266 inciso c), de la Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”*.

⁹ Esta expresión se refiere al hecho de que el elector, al momento de elegir sus candidatos para el Congreso, no puede cruzar su voto seleccionando candidatos de distintas listas, sino que debe optar por una sola para cada cámara. Esto ha provocado serias críticas, pues se argumenta que, con dicho sistema, candidatos con antecedentes muy discutibles acceden a una banca gracias a la imagen de los que se encuentran en los primeros lugares de la lista, o por pertenecer a poderosas estructuras partidarias.

Dicho fenómeno ha sido excelentemente descrito por Luis ORTIZ en su relación con lo que se denomina “transición democrática”¹⁰, y por el mismo autor (2006b) como también por SEALL (2006) específicamente en relación con los MDD. Se plantea que toda consideración estrictamente normativa hace abstracción del *hecho social* de la no-participación democrática de la población en el sistema político (ORTIZ, 2006b: 8). Las causas, en este caso, de la no-participación pueden encontrarse en la larga tradición de autoritarismo que ha vivido el Paraguay en toda su historia, a lo que debe agregarse como elemento contemporáneo el fracaso económico-social de los recientes gobiernos electos democráticamente. Es difícil imaginar una ciudadanía formada y consciente en medio de una realidad estancada, con tanta desigualdad social, carencias materiales y un sistema educativo deficiente: en suma, un verdadero círculo vicioso.

Las vinculaciones contradictorias entre desigualdad social y democracia han sido señaladas en reiteradas ocasiones por muchos autores. Así, TOURAINE (2000: 268) afirma que *(l)a democratización impone (...) una firme voluntad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades que destruyen la sociedad nacional*; y GENRO (2003: 28), por su parte, sostiene que *(e)l ejercicio de la ciudadanía no está destinado a priori a extinguir las desigualdades, pero puede cambiar sus patrones y abrir otras perspectivas para el futuro*. Se explicita de esa manera la doble vía del problema: por un lado, cualquier proceso democratizador debería incluir en su agenda la lucha contra las enormes brechas económicas que fracturan a una determinada sociedad, porque dicha brecha se constituye en un impedimento para el propio proceso; y, por otra parte, la lucha en sí requiere como elemento fundamental de la participación ciudadana (esto es, del ejercicio democrático), para poder establecer patrones consensuados de desigualdades máximas e igualdades mínimas y evitar así las desgarradoras fracturas sociales que América Latina ha experimentado más como regla que como excepción¹¹.

A casi dos décadas del inicio de la “transición democrática” en Paraguay, resulta claro que el combate a la desigualdad no formó parte de su agenda; asimismo, no se alentó un debate serio y participativo en torno al problema. Se podría decir que la desigualdad ha sido uno de los grandes “tabúes” de la incipiente democracia paraguaya. En cuanto término, empezó a tener más figuración en el discurso político en los últimos años, pero, en general, como parte de una retórica vacía y unilateral, y además en una posición relegada con respecto a otros conceptos considerados prioritarios como “modernización” y “desarrollo”.

Desde el punto de vista de la estructura de poder, el fenómeno del partido hegemónico ha funcionado de manera consecuente con dicha lógica. Colocada en la posición de partido-Estado desde la dictadura de Stroessner, la ANR ha asimilado exitosamente el aspecto estrictamente procedimental de la democracia, convirtiéndose en los hechos en lo que sus propios militantes denominan “una máquina electoral”. Con los recursos públicos a su disposición y con la capacidad de generar un sistema clientelista de inclusión/exclusión, en base a premios y castigos respectivamente, ha hecho de la ausencia de ciudadanía su fuerte, pues los votos en esa lógica no se ganan mediante el convencimiento que pueda generar una determinada propuesta, sino por el atractivo de una recompensa inmediata

¹⁰ Véase el ensayo “Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, N° 28, Julio-Diciembre, 2006, pp. 263-277.

¹¹ De hecho, el objetivo de las clases dominantes de mantener por la vía de la fuerza las condiciones de extrema desigualdad, se constituyó en una de las principales causas de la proliferación de regímenes autocráticos conservadores en la segunda mitad del siglo XX.

(prebendas) o el temor a un castigo (perder un puesto como funcionario, por ejemplo).

Todo lo expuesto permite que las agendas reales de gobierno sean decididas sin la participación ni el control ciudadano. De ese modo, se puede seguir sosteniendo y profundizando una economía esencialmente agro-exportadora, basada en la predominancia del latifundio, y con un desarrollo industrial casi inexistente; condiciones, por cierto, poco propicias para un crecimiento económico progresivo y con distribución de la renta.

En este contexto cabe preguntarse qué tipo de participación han tenido las clases subalternas. Al respecto, ha sido sin duda el sector campesino el que ha cobrado mayor protagonismo durante la última década. Sus constantes movilizaciones, su capacidad organizativa (mucho mayor que la de los sectores obreros urbanos) y su discurso contestatario han desnudado en reiteradas ocasiones las falencias de los esquemas de representación democrática. Sin embargo, todo ello no se ha traducido en un proceso de real participación en el juego político, porque los logros se limitan a concesiones económicas parciales (subsidios, ayuda técnica, etcétera), pero sin influir en el diseño de los proyectos electorales, y sin pesar demasiado en las decisiones legislativas.

No obstante, la crisis económica, la emigración forzada (el llamado “exilio económico”¹²), los sonados casos de corrupción de las elites políticas y el consecuente deterioro de imagen de las mismas, han provocado una demanda creciente de transformación. A su vez, la emergencia de actores sociales previamente existentes pero hoy con mayor peso, como las organizaciones de los “sin techos”, los grupos indígenas, los centros estudiantiles, los cooperativistas y las organizaciones de la sociedad civil en general, ha empujado a una crisis general de todo el sistema existente de partidos políticos, no sólo del hegemónico.

Así, el concepto de *participación* comienza a cobrar fuerza y se establece como reclamo impostergable, lo que coloca a las elecciones presidenciales y legislativas de 2008 como punto de inflexión, quizá el más importante desde el inicio de la transición.

De todos modos, cabe reflexionar acerca de si la concreción de la alternancia en el poder deviene o no en posibilidad real de construcción de ciudadanía y fomento de la democracia participativa. Intentaremos a continuación encontrar elementos que nos acerquen a una respuesta.

3- ¿Cuál alternancia?: claves para las posibilidades reales de profundización democrática

Mucho han apelado al término “alternancia” los partidos opositores durante el transcurso de la transición. Sin embargo, el discurso opositor ha estado generalmente carente de verdaderas propuestas programáticas que apuntaran a un proyecto de transformación social. De ese modo, la apelación a la alternancia era leída por los electores como un mero ofrecimiento de cambio de nombres, de signos o colores, pero sin la esperanza de dar el giro esperado hacia una democracia que atienda a los reclamos sustanciales y no se limitara al mero cumplimiento de los ritos electorales.

¹² Fenómeno que no es nuevo en el Paraguay, pero que en los últimos años ha tenido un acrecentamiento dramático, principalmente con la última ola masiva de emigrantes a España.

Si concebimos a una democracia de calidad como aquella en donde no sólo se respetan las reglas constitutivas del juego (básicamente, las que prescriben elecciones periódicas, libres y por sufragio universal), sino en la que además se da una auténtica competencia de ideas y proyectos distintos, de entre los cuales el ciudadano elige (vota) conscientemente por uno, entonces la alternancia debe ser algo más que el simple cambio de nombres o colores.

En realidad, el segundo tipo de alternancia sería una derivación y realización de otro principio consagrado en la Constitución paraguaya junto con el de democracia representativa y participativa: el de *democracia pluralista*. Un pluralismo que, por cierto, ha sido parcial - en su aspecto ideológico - en el sistema de partidos con representación parlamentaria, pues el abanico ha permanecido muy limitado, como hemos señalado más arriba¹³. De ese modo, los sectores sociales postergados fueron aumentando su sensación de que la democracia (como de manera obvia ya había ocurrido con la dictadura) no los había incluido. Esa crisis y esa amenaza han sido percibidas por el propio partido hegemónico, el cual, en su afán de conservar la hegemonía, pretende ser él mismo el vehículo de la inclusión. Así, paradójicamente, ha declarado recientemente en una convención que su doctrina es la del "socialismo humanista", algo que fue tomado por gran parte de la opinión pública y de los demás partidos como una ironía de mal gusto¹⁴.

Con ese marco histórico puede entenderse a la figura emergente de Fernando Lugo como un resultado de, por un lado, la crisis de los partidos políticos con representación parlamentaria (esto es, una crisis del propio concepto de *representación política*) y, por otra parte, del deseo de las clases subalternas de provocar una alternancia en el poder, del segundo tipo arriba expuesto; esto es, una alternancia no como fin en sí mismo, sino como vehículo para la realización de una serie de reivindicaciones secularmente postergadas: salud pública de calidad, distribución de la renta, reforma agraria, acceso a la vivienda, recuperación y fortalecimiento de la soberanía nacional, fomento del desarrollo económico endógeno, entre muchas otras.

Sin embargo, no se debe entender a dicho fenómeno como puro, sino todo lo contrario: es profundamente complejo. En primer lugar, porque si bien la alianza que se formó en torno a Lugo (denominada Alianza Patriótica para el Cambio - APC) incluye a sectores sociales y a partidos minoritarios de distintos signos (centristas, demócrata-cristianos, nacionalistas de izquierda, socialdemócratas y marxistas) que actualmente no tienen representación parlamentaria, se cuenta sin embargo con el concurso protagónico de la segunda fuerza electoral de la República: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que es además el otro gran partido tradicional y centenario, junto con la ANR, y al que muchos dirigen críticas similares a las manifestadas contra el partido hegemónico¹⁵. En segundo lugar, porque debido a la propia heterogeneidad de fuerzas coaligadas, el programa de gobierno tendrá que encontrar un punto medio en donde intenten equilibrarse las concesiones a las demandas de cada sector. En tercer lugar, porque no se propugna una ruptura radical con el sistema político establecido por la Constitución de 1992, sino la profundización de la participación democrática como mecanismo de

¹³ Véase *supra* p. 3.

¹⁴ Cabe recordar, a propósito de este punto, que precisamente uno de los lemas de la ANR durante la dictadura militar era el de "democracia sin comunismo". Existían, además, leyes de proscripción de la izquierda y cientos de militantes de dicha tendencia fueron detenidos, torturados y ejecutados.

¹⁵ ORTIZ (2006b: 13) señala como uno de los elementos que explican los problemas de implementación de los MDD en Paraguay a *un esquema político que se basa en un sistema de partidos de predominancia bipartidista con partido gubernamental hegemónico y con apertura a terceros*. En la caracterización de "bipartidismo" se refiere a la ANR y al PLRA.

complementación de las modalidades de representación política. Por último, porque lo que parecía ser la instancia de unidad de todas las fuerzas políticas de oposición, ya ha sufrido la desmembración de dos partidos con representación parlamentaria que han decidido presentar candidatos propios: el Partido Patria Querida (PPQ, centroderecha) y el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE, derecha populista).

A pesar de las contradicciones internas y las dificultades del proceso, existe un hecho innegable: es la primera vez que el partido hegemónico percibe posibilidades reales de perder las elecciones presidenciales. Esto ha causado una crisis de poder que se traduce en pérdidas de lealtades, fricciones intestinas e intentos de maquillaje ideológico. Por parte de los partidos incluidos en la APC, una consciencia de que las bases sociales son “imprescindibles”, por lo que nuevos actores se preparan para reconfigurar el espectro político. De hecho, será también la primera vez en que candidatos al Congreso pertenecientes a movimientos campesinos, indígenas y obreros pugnarán con oportunidades reales de conseguir más de una banca legislativa. En fin, sea cual fuere el resultado final de las elecciones presidenciales, el período 2008-2013 tendrá un escenario bastante diferente al de los anteriores: en todo caso, al menos más plural y representativo. Ahora bien, ¿y la participación ciudadana?

En relación con dicha pregunta, sostenemos como tesis principal de este ensayo que la presión de las clases subalternas por verse incluidas en los procesos decisorios de la vida nacional, deviene en oportunidad histórica para una profundización del principio de democracia participativa. Esa misma presión es la que además tiene la capacidad de empujar hacia la alternancia efectiva en el poder, y de ese modo crear las condiciones de superación del estancamiento económico, social y cultural que vive el país. Como corolario, nos adherimos a la idea de que la democracia implica aspectos sustanciales además de los meramente procedimentales (los cuales son también, por supuesto, imprescindibles).

El nuevo mapa político tendrá que basar su legitimación en un consenso sobre temas fundamentales, y no podrá limitarse solamente al rito quinquenal de las elecciones. Así, se abrirán las puertas a la posibilidad de una mayor utilización de los MDD ya establecidos en la Constitución; pero, según hemos visto, el conservadurismo del marco normativo de los mismos impone la necesidad de introducir importantes modificaciones, tanto a lo establecido en el Código Electoral, como a lo establecido en la propia Constitución (la exclusión de materias como objeto de referéndum, por ejemplo), en este caso, por vía de la enmienda.

O quizás, todo ello pueda formar parte hasta de una discusión más amplia, en el marco de una reforma constitucional (a través de la elección de convencionales constituyentes), pues son muchos los sectores que claman por modificar varias partes de la Constitución vigente.

Dentro de un paquete de reformas podrían introducirse incluso otros MDD, como el de *revocación de mandato*, para evitar que el descontento popular hacia la gestión de los representantes se canalice, como en muchas ocasiones, por la vía de los hechos y no del ejercicio ciudadano de derechos establecidos¹⁶. Se podría discutir también la inclusión de otros mecanismos más novedosos, que respondan a las conflictividades propias de nuestro tiempo: como la denominada *licencia social para operar*, que consiste en el derecho concedido a las comunidades para decidir,

¹⁶ Afirma BOBBIO (2001: 60) que *(u)n sistema democrático caracterizado por representantes revocables es – en cuanto presupone representantes – una forma de democracia representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa.*

mediante el voto, si una empresa que supone riesgos para el medio ambiente puede o no instalarse en su territorio; o el *presupuesto municipal participativo*, en una línea acorde, además, con el objetivo de hacer efectiva la descentralización del poder, fortaleciendo y democratizando en este caso las instancias locales de decisión, más propicias que ninguna otra para el ejercicio de formas de democracia directa.

Por último, una vez superado el conservadurismo normativo restaría el problema de la ausencia de ciudadanía como tal. Sobre el particular, nos sumamos a la idea de que la misma se construye *en movimiento*, esto es, mediante el propio y constante ejercicio de sus derechos. No cabría aquí esperar a que se solucionen todos los problemas sociales para obtener finalmente ciudadanos formados, sino que es precisamente a partir del involucramiento de ellos mismos en los procesos de discusión y solución de dichos problemas, que la *adhesión* al principio de participación democrática se va generando. Se trata, a fin de cuentas, de iniciar un círculo virtuoso que sustituya al círculo vicioso anterior: aquél que relacionaba coactivamente a la pobreza con la apatía y a ésta con el autoritarismo, en un perverso camino de ida y vuelta.

4. Bibliografía

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Trad. de José F. Fernández-Santillán. 3ª edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

BOVERO, Michelangelo. Democracia, alternancia, elecciones. Trad. Lorenzo Córdova. 1ª edición. México: Instituto Federal Electoral, 2000. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales, 11.

GENRO, Tarso. Crisis de la democracia. Derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global. Trad. de Xosé García Sendón. 1ª edición. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2003.

ORTIZ SANDOVAL, Luis. "Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición". En Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, No 28, Julio-Diciembre, 2006, pp. 263-277.

— . "Problemas de participación democrática directa en Paraguay". 2006b. En: www.dd-la.ch/download/Case08_Paraguay.pdf

SEALL-SASIAIN, Jorge. "Referéndum, iniciativa popular y democracia participativa: Limitaciones constitucionales y legales para su efectiva aplicación". En Anales de legislación paraguaya. Asunción: La Ley, Año 8, Marzo, 2006, No 3, p. 1.

TOURAINÉ, Alain. ¿Qué es la democracia? Trad. de Horacio Pons. 1ª edición en español (5ª reimpresión). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Trad. de Marina Gascón. 7ª edición. Madrid: Trotta, 2007. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho.

ZOVATTO G., Daniel. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado: 1978-2007". Versión, 14-05-2007. En: www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_América_Latina.pdf