

CIDE

Centro de Documentación y Estudios C.C. 2558 Asunción Paraguay

MATERIAL DE DISCUSION
C.D.E.
NUMERO 3, ENERO 1988
ASUNCION - PARAGUAY

ELECCIONES COMO FORMA DE
EXPRESION CIUDADANA

Line Bareiro

Este trabajo está basado en la ponencia presentada en el seminario internacional "Sistema Electoral y Democracia", Asunción, 22-24 de Julio de 1987. Será publicado en el curso de 1988 por editorial El Lector, junto con las demás intervenciones del seminario.

Esta serie de materiales de discusión es editada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), en Asunción, Paraguay. El CDE es un organismo no gubernamental (ONG) sin fines de lucro, dedicado a la documentación, investigación e información en el campo de las ciencias sociales. Las opiniones, análisis e interpretaciones que se desarrollan en estos materiales son de responsabilidad exclusiva de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución.

1. La revalorización de la temática democrática y electoral en el Paraguay.

Hace unos años, si bien existían bolsones de resistencia al autoritarismo, no se planteaba en concreto la construcción de un orden democrático en el Paraguay. No existían debates en torno a ello, y tampoco se valoraba la importancia de un sistema electoral adecuado, como uno de los mecanismos fundamentales para la instauración de reglas de juego democráticas.

Hoy la ciudadanía está comenzando a asumir activamente sus derechos de expresión y de participación. Los paraguayos, colectivamente, están reflexionando y debatiendo cuáles son las reglas de convivencia que se quiere que rijan en el país para la conformación de asambleas, y para la determinación de los hombres y las mujeres que ejercerán como titulares de cargos dirigentes del estado. A pesar de las muchas limitaciones que todavía existen, se está tratando de construir, paso a paso, un estado democrático desde los espacios democráticos de la sociedad. Los procesos electorales son parte de ello, y se los puede ver como momentos en los cuales la ciudadanía se expresa pública y colectivamente acerca de quienes cuentan con su respaldo para desempeñarse como autoridades legítimas.

2. Las elecciones son una forma de conformación de asambleas y de designación de autoridades.

En términos generales, se pueden distinguir dos maneras diferentes de constituir asambleas y designar autoridades. Una de ellas, las formas violentas, se basan en el ejercicio de la fuerza para imponer las autoridades: la instauración de un poder como resultado de guerras civiles o internacionales, golpes de estado o cuartelazos. Se han conocido todas estas variantes a lo largo de la historia política independiente del Paraguay. Más aún, en el país los cambios de partido en la conducción del estado se han dado, hasta ahora, exclusivamente por esa vía. Esto tiene que ver más con el desarrollo político y social general del país que con los posibles defectos del sistema electoral adoptado.

La otra modalidad, compuesta de formas pacíficas, es la sucesión hereditaria, la elección por aclamación, sorteo o cooptación. En todos estos casos, el procedimiento es el mismo: una persona o grupo de personas, que cuentan con un reconocimiento como autoridades legítimas, deciden por designación o nombramiento quienes serán sus sucesores en los diversos cargos (1).

Pero en ninguna de las formas citadas, ni en las violentas ni en las pacíficas, se da la posibilidad de participación y expresión igualitaria de la ciudadanía. Las elecciones son una de las muchas maneras que se han practicado en la historia de la humanidad, y que se practican hoy en los diversos estados que componen la comunidad internacional, para la conformación de asambleas y designar autoridades. **Sólo las elecciones hacen posible que se determine quienes van a regir a un grupo por parte del grupo mismo.** En ellas, los componentes del grupo se expresan por medio del voto, de la presentación de distintos candidatos y la presentación de programas alternativos,

3. El sistema electoral solo no hace democracia, pero es un elemento fundamental para ello.

Los diferentes sistemas electorales no constituyen fórmulas mágicas que garantizan el funcionamiento de la democracia. Cada sistema electoral deriva de la evolución política general de los países. Tanto el sistema de mayoría como el proporcional, tienen una larga historia detrás, y en cada aplicación nacional concreta pueden sufrir modificaciones. No es correcto pensar que uno de ellos es más democrático que el otro. Como señala Nohlen,

"El hecho de que en Gran Bretaña y en Tanzania se elija según criterio mayoritario relativo en circunscripción uninominal, no quiere decir nada a la vista de las diferencias fundamentales que se dan en la economía, la estructura social, la cultura política, el sistema político y los objetivos político-sociales de ambos países" (2).

Decir, por ejemplo, que el sistema proporcional es más democrático que el de mayoría, equivaldría a decir que países tales como Bélgica, Venezuela y la República Federal de Alemania, son más democráticos que Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Ello no sería tan solo una inexactitud, sino un error. Lo mismo cabe decir respecto a las fórmulas de distribución de escaños, la aplicación del procedimiento de Cociente Electoral o de Hagenbach-Bischof y sus rectificaciones, o de los Procedimientos del Divisor como el danés o los de d'Hondt, Imperiali y el de Huntington. Como afirma Nohlen, esto equivale a decir dos cosas: primero, que no pueden implementarse regulaciones institucionales sin tomar en cuenta sus respectivos contextos, y segundo, que la adopción de ningún sistema garantiza un funcionamiento democrático.

Pero si bien las regulaciones técnicas no pueden garantizar elecciones competitivas --que son las únicas que pueden ostentar legítimamente el título de 'democráticas'-- ellas sí pueden permitir manipulaciones no-democráticas, propias de sistemas no competitivos y semi-competitivos. Tal es el caso del sistema electoral de 'mayoría con prima' vigente en el Paraguay de acuerdo a la Ley 886 del Estatuto Electoral.

Sobre este punto, cabe citar la interesante defensa del sistema de mayoría con prima o de doble mayoría realizada por Patria, el diario oficial del gobernante Partido Colorado. Según Patria,

"El sistema electoral paraguayo es el de la doble mayoría y listas completas, lo que en términos proporcionales quiere decir dos tercios para la mayoría y un tercio para la oposición. Como mayoría hay una sola, bastará, para identificarla, que ocupe el primer lugar en los cómputos electorales. En cuanto al tercio atribuido a la oposición, estando ésta compuesta por más de una minoría, la distribución se hace por proporción aritmética, dividiendo el número de votos por la oposición por el número de cargos a ser llenados por sus candidatos. Este resultado será el cociente electoral para la minoría y servirá de divisor al número de votos obtenidos por cada una, para saber los cargos que le corresponde y la minoría que no alcance el cociente electoral se quedará sin representación. Pero que no se diga que este sistema es "folkórico", que no se lo conoce en el mundo, porque no fue inventado aquí, sino que se lo adoptó como el más generoso y conveniente en las circunstancias en que se hallaban los partidos políticos de la oposición después de la guerra civil de 1947, con la que intentaron volver al poder 'al son de pifanos y tambores'" (3).

La descripción que hace Patria del sistema electoral paraguayo, es correcta. Es cierto también que no se inventó aquí, puesto que se registran dos casos anteriores de aplicación del mismo sistema: la ley electoral italiana impuesta por el gobierno fascista en 1923 y el sistema electoral rumano implementado después de la Primera Guerra Mundial. Podría resultar quizás de utilidad recordar que ni el gobierno de Mussolini, ni el rumano de la época, se han destacado precisamente por su democracia. Es más, como dice Nohien, "los sistemas electorales con prima no son conciliables con la concepción democrática de la representación. Por lo general, son instrumentos de una práctica dictatorial de dominación" (4).

Los partidos de oposición, que aceptaron participar en las elecciones semi-competitivas implementadas a partir de 1963, y que no cuestionaron la ley electoral de mayoría con prima, contribuyeron a legitimar el sistema político autoritario existente en nuestro país. Y lo hicieron a pesar de que, en base a la ley y a la práctica política de casi tres décadas, no han podido tener ninguna incidencia en la formación de las leyes, puesto que hasta las decisiones más importantes requieren una mayoría de dos tercios, y no más.

Es por ello que, si bien la afirmación de Patria en el sentido de que este sistema fue adoptado para favorecer a la oposición no es aceptable para explicar su génesis, es válida en relación a los votos obtenidos por la oposición participacionista en la actualidad: en las elecciones generales celebradas en los últimos 10 años, la votación conjunta de estos partidos no sobrepasó el 9.2% del total de votos válidos emitidos, pero gracias a la ley de 'mayoría con prima', cuentan con el 33% de las bancas del Parlamento, de las juntas municipales y de las juntas electorales.

4. Las elecciones como forma de expresión ciudadana.

Uno de los derechos fundamentales del ciudadano es el de expresión. Este puede hacerlo de muchas maneras, por ejemplo, opinando, protestando, absteniéndose o participando en procesos electorales. Las formas de participación política son múltiples, pero no se conoce hasta ahora ninguna que sea tan abarcativa de la ciudadanía, ni tan igualitaria como las elecciones (5).

Para que las elecciones sean la expresión de la voluntad ciudadana, se precisa que ésta pueda hacer uso de sus derechos fundamentales. Vale decir, no basta con el otorgamiento de derechos por parte del poder, sino que hace falta, además, que los titulares de esos derechos, los ciudadanos, los asuman. En algunos casos, la historia contemporánea de muchos países nos enseña que la lucha por conseguir determinados derechos fue de por sí una manera de convertirse en ciudadanos antes de ser reconocidos como tales. Es por todos conocido que el voto universal en Europa fue una conquista del movimiento obrero organizado, que exigió con sus luchas derechos ciudadanos que le eran negados. Ello permitió romper un privilegio tradicional de las clases propietarias, el de ser las únicas titulares del derecho a elegir a los gobernantes.

Las Repúblicas oligárquicas de América Latina se caracterizaron por reconocer en los papeles los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, pero en negar, en la práctica, la asunción de esos derechos por parte de los sectores populares. Tal era el caso de los campesinos que, electoralmente hablando, fueron durante mucho tiempo meras clientelas de los señores de la tierra, no titulares soberanos e independientes del derecho a elegir y ser elegido.

En la misma línea argumental, refiriéndose a las luchas y organizaciones campesinas actuales en el Paraguay, Benjamín Arditi y José Carlos Rodríguez señalan que:

"Es al luchar campesino haicha por la ciudadanía social que se encuentra con la existencia de los derechos generales de los ciudadanos, esto es, los derechos de los paraguayos en cuanto a iguales ante la ley; se encuentra con la existencia de los derechos de todos, derechos que los "otros" ya han ejercido en algún momento o que luchan por poder ejercerlos, como por ejemplo, los derechos de organización, expresión, pensamiento, manifestación y de peticionar a las autoridades. Dicho de otra manera, es a través de la conquista de su ciudadanía social que el campesino está haciendo efectivos sus derechos civiles y políticos, vale decir, su "ciudadanía política" (6).

En otros casos, la defensa de intereses sectoriales no significa asumir por primera vez la ciudadanía, sino que forma parte de un proceso más amplio de reconstitución de una sociedad atomizada. Tal es el caso paraguayo, cuya atomización social fue una de las bases para el largo período de dominación autoritaria.

Este proceso no está exento de contradicciones entre grupos e instituciones que se manifiestan a favor de la democratización del estado. Por ejemplo, resulta sumamente interesante constatar que, al mismo tiempo que la Iglesia Católica convoca a un Diálogo Nacional, que es una verdadera escuela para la tolerancia, los profesores de la Universidad Católica se oponen a la aplicación del Canon 810. Ellos quieren que rija también en su lugar de trabajo lo que la Constitución Nacional, en su artículo 55, prescribe como único requisito para que los paraguayos ocupen funciones y empleos públicos: la idoneidad. Con el apoyo activo de los estudiantes y de algunos gremios de profesionales, los ciudadanos profesores quieren conquistar la tolerancia y el respeto para sus diferentes opciones de vida privada, exigiendo que la idoneidad sea el único requisito para trabajar.

El ciudadano o la ciudadana trabajadora, al expresar sus intereses sectoriales en consignas tales como 'sindicalización, salario justo y trabajo para todos', y al luchar por ellas, tendrá mejores condiciones de conquistarlos que aquellos que no expresan sus intereses y que no luchan por ellos. A su vez, tendrá mejores posibilidades de decidir cuáles son los gobernantes que desea y de seleccionar, entre las propuestas de los candidatos, la que más convenga a sus intereses. Igual razonamiento puede aplicarse a las mujeres, que hoy luchan por conquistar la igualdad que la Constitución Nacional prescribe pero que la ley niega.

Difícilmente puede hablarse de ciudadanos capaces de expresar su voluntad para determinar quienes serán las personas que deben conducir el estado democráticamente, si no son capaces de defender ellos mismos sus intereses específicos, sean individuales o sectoriales; si no son capaces de defender la vigencia de las libertades o derechos civiles de opinión, organización y reunión para que las elecciones verdaderamente funcionen como modalidades de expresión ciudadana; y si no son capaces de reivindicar y defender la democracia en sus propias organizaciones.

5. Bibliografía y notas.

1. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo* (1978), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 22.
2. *Ibid*, p. 20.
3. *Diario Patria*, 22 de julio de 1987, p. 12.
4. Nohlen, *op. cit.*, p. 358.
5. *Ibid*, p. iv.
6. Benjamín Arditi y José Carlos Rodríguez, *La sociedad a pesar del estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*, El Lector, Asunción, 1987, p. 69.