



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

C.D.E.
CENTRO DE DOCUMENTACION Y ESTUDIOS
BIBLIOTECA

C4
REF 04.04-12
c. C. 2
REF.

74.04/12
Ref
d.2

MANJ3

MATERIAL DE DISCUSION
C.D.E.
NUMERO 4, ENERO 1988
ASUNCION - PARAGUAY

**PODER Y LEGITIMIDAD: LA CUESTION
ELECTORAL EN EL PARAGUAY**

Benjamin Arditi
C. D. E.
DOCUMENTACION Y EST.
BIBLIOTECA

Este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Pablo Iglesias de España. Está basado en artículos escritos para la sección "La conciencia del presente" del *Correo Semanal*, suplemento cultural del diario *Ultima Hora* de Asunción, setiembre-diciembre 1987, y en otros materiales. Los puntos a y c de la sección 7 fueron escritos en forma conjunta con José Carlos Rodríguez, y publicados en la edición del 19/09/87. El punto sobre el sistema electoral de 'mayoría con prima' reproduce párrafos del artículo de J.C. Rodríguez del 2/01/88.

94

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.

I N D I C E

1. Orden político y legitimidad: la cuestión electoral.
2. 1954, el nacimiento de un nuevo orden político.
 - a. De la fuerza al derecho.
 - b. Del poder a la legitimidad.
3. Discurso oficial y legitimidad del poder.
 - a. El tema de la estabilidad política.
 - b. El tema del anticomunismo.
 - c. El tema electoral y partidario.
4. Una vía de legitimación: la corrupción institucionalizada y el consenso pasivo 'cómplice'.
5. Legitimación por la vía del pluripartidismo limitado.
 - a. Del partido único al partido dominante.
 - b. La mayoría opositora deviene parlamentaria.
 - c. Un sistema de partidos, dos formas de hacer política.
6. Legitimación por la vía de procesos electorales.
 - a. ¿A quién beneficia lo electoral en el Paraguay?
 - b. ¿Qué sabemos acerca de elecciones?
 - c. ¿Cómo saber que piensan los paraguayos de lo político?
 - d. ¿Quién vota? Legalidad Electoral.
 - e. El sistema electoral de 'mayoría con prima'.
 - f. La abstención en el Estatuto Electoral.
 - g. El voto en blanco cuando lo político = lo partidario.
 - h. Reducción de lo democrático a lo electoral.
7. Conclusiones: algunos temas para una campaña nacional por elecciones libres.
 - a. Restricciones a las libertades públicas, a la soberanía del pueblo y a la separación de poderes del estado.
 - b. La necesidad de un pacto político democrático.

30 JUL. 1992

c. Cinco condiciones para el funcionamiento de una política partidaria moderna.

8. Apéndice.

Cuadro I: Elecciones generales en el Paraguay, 1963-1983. Distribución de votos por partido.

Cuadro II: Elecciones generales en el Paraguay, 1963-1983. Distribución de sufragios gobierno-oposición.

1. Orden político y legitimidad: la cuestión electoral.

El grueso de la oposición, compuesta por partidos políticos y movimientos sociales, considera que los procesos electorales en el Paraguay son fraudulentos. Desde 1977 ha optado por no concurrir a los comicios, alegando que su participación es utilizada por las autoridades nacionales para legitimar, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, el orden político cuya institucionalidad se fue gestando en el período comprendido entre el golpe militar de 1954 y la promulgación de la Constitución de 1967.

Hoy, la conciencia pública contemporánea considera a la democracia como un valor positivo y deseable en sí mismo, y por lo mismo, la ha convertido en un criterio fundamental para la aceptabilidad en el plano internacional. Para esa conciencia pública, democracia significa cuanto menos dos cosas: por una parte el respeto por los derechos humanos, y por otra, la realización periódica de actos electorales libres, pluralistas y limpios.

Para el gobierno y el oficialista Partido Colorado, la participación electoral --tanto de partidos extra-gubernamentales como de un amplio sector de la masa ciudadana-- es fundamental para su estrategia de legitimación de la legalidad institucional y de las autoridades que conforman el poder político. Más aún en un momento en el cual las referencias a la estabilidad política, al anticomunismo militante y al alineamiento con el 'Occidente Cristiano' ya no bastan para que un régimen sea reconocido y aceptado solidariamente por la comunidad internacional.

El gobierno tiene la imperiosa necesidad de mostrar al mundo la vigencia de un proceso democrático en el país, y hasta ahora lo ha hecho mediante la celebración ritual de actos electorales con la participación de partidos opositores no representativos y con resultados electorales que se conocen de antemano. La preocupación gubernamental por lo electoral se aprecia en sus discursos públicos, en su apoyo a los dos partidos liberales participacionistas y en su crítica y hostigamiento permanente a la oposición abstencionista --denominada 'irregular' en la retórica oficial. Al igual que en otras ocasiones, deberá movilizar su masa ciudadana o manipular los datos acerca de la participación real en los sufragios.

Por su parte, la oposición intenta restar fuerza a la estrategia oficialista, deslegitimando el acto electoral en base a dos opciones, la abstención y el voto en blanco. De

ahí que la verdadera pugna que se dará en los comicios generales de febrero de 1988 no es tanto entre los diversos candidatos, sino más bien entre el gobierno y la oposición doméstica por un lado, y entre el gobierno y la opinión pública mundial por el otro. Lo que está en juego en ambos casos es la legitimidad del poder político.

Sin embargo, se sabe que el Estatuto Electoral (Ley 886) de por sí dificulta todo control serio por parte de la oposición, sea por la forma de constitución de la JEC, por el método de conformación de las mesas de recepción de votos o por el sistema de veedores que establece. Por ello, el control independiente de las elecciones resulta de primera importancia, puesto que la desconfianza opositora acerca de la limpieza del proceso electoral también se da respecto a la confiabilidad de los resultados electorales oficiales emitidos por la JEC. Hasta ahora, esta desconfianza ha sido afirmada, pero nunca demostrada.

En cierto modo, ello explica el escaso interés de los analistas e investigadores políticos por todo lo relacionado con lo electoral en el Paraguay. El objetivo de este ensayo es analizar el papel que juegan las elecciones en el país desde la perspectiva de su papel de legitimación del orden político y de sus autoridades: hasta qué punto cumple con ese objetivo en las actuales circunstancias.

2. 1954, el nacimiento de un nuevo orden político.

El desenlace de situaciones extraordinarias en la vida institucional de un país, tales como el quiebre del orden existente debido a revoluciones, golpes de estado, atracos, etc., difícilmente puede ser prefigurado por completo de antemano.

a. De la fuerza al derecho.

Sin embargo, los objetivos de aquellos que alientan tales situaciones son más previsibles: generalmente intentan, en primer lugar, imponer una voluntad determinada a través de la fuerza y a pesar de la resistencia con que se enfrenten y, en segundo lugar, tratan de normalizar la situación extraordinaria. Puesto de otro modo, aquellos que han creado una situación de hecho buscan, más tarde o más temprano, transformarla en una situación de derecho.

Se podría hablar --siempre en términos generales-- de dos casos típicos. En uno de ellos, el quiebre del orden se

plantea como un camino para que una agrupación acceda al poder con el propósito de corregir irregularidades y restaurar el orden pre-existente, como por ejemplo, el movimiento cívico-militar que derrocó a Ferdinand Marcos para acabar con los abusos de poder y poner realmente en vigencia la Constitución en las Filipinas. En el otro, no se trata tan solo de una agrupación determinada que llega al poder, sino más bien de un nuevo poder que surge de situaciones extraordinarias para instituir un nuevo orden, como ocurrió en casos tales como la Revolución Francesa, las gestas de independencia en hispanoamérica, la Guerra Civil española o el golpe liderado por Nasser en Egipto.

En el caso paraguayo, el régimen político actualmente existente logró transformar la situación excepcional de su nacimiento en una situación normal capaz de permitir la continuidad de un poder y la gobernabilidad de la sociedad, es decir, pudo transformar una situación de hecho en una de derecho, en un orden institucional. Es evidente que el golpe militar de 1954, apoyado por amplios sectores del Partido Colorado, representó algo más que el mero acceso al poder de una nueva constelación de fuerzas unidas por el pacto cívico-militar celebrado en ese año. Es decir, no fue un mero intento de restaurar el orden pre-existente o de ocupar el lugar institucional del gobierno nacional. Más que eso, marcó el surgimiento de un nuevo poder, el punto de partida para la creación de un orden que instituyó un nuevo bloque de poder, nuevas reglas de juego político y una nueva institucionalidad jurídico-política plasmada en la Constitución de 1967.

b. Del poder a la legitimidad.

Pero independientemente de si se trata de un 'acceso al poder' o de la conformación de un 'nuevo poder', ambos casos deben enfrentar un problema uneludible al plasmar situaciones de excepción en un orden normativo: deben ser capaces de generar bases de apoyo consensual más o menos amplias que permitan suscitar en la ciudadanía un reconocimiento del orden y una obediencia a las autoridades y sus mandatos. Ningún sistema de poder puede funcionar en forma estable y efectiva a menos que cuente con una base de consenso y apoyo social, por más mínima que esta sea.

Es decir, más allá del mero uso de la fuerza, que evidentemente revela la capacidad para imponer una voluntad pero no la de lograr un consentimiento voluntario, el reconocimiento del orden y la obediencia a las autoridades depende de por lo menos dos factores. Hay factores

materiales del consenso, como por ejemplo, un crecimiento económico acompañado de justicia social, es decir, acompañado de un componente igualitario referido a la distribución de la riqueza. También se pueden mencionar la corrupción tolerada, los privilegios, las prebendas y el intercambio de favores por obediencia que caracteriza al clientelismo. Esto último suscita un consenso, sin lugar a dudas, pero se trata de un consenso perverso, de un consenso pasivo cómplice.

También existen factores inmateriales o simbólicos del consenso, que en las repúblicas contemporáneas son, por una parte, la legalidad del orden existente y, por otra, la legitimidad de ese orden, de las autoridades y de su ejercicio del derecho de mando. Hoy, el problema de la legitimidad en las repúblicas democráticas está indisolublemente ligado a:

- i. la vigencia efectiva de libertades públicas;
- ii. la existencia de partidos políticos capaces de conformar, canalizar y potenciar la voluntad popular;
- iii. el respeto de procesos electorales limpios y periódicos a través de los cuales no sólo se manifiesta la voluntad popular para la conformación de autoridades públicas, sino que para hacer y deshacer gobiernos con el voto.

3. Discurso oficial y legitimidad del poder.

El régimen surgido en 1954 no fue una excepción. Pronto se vió en la necesidad de desplegar estrategias y mecanismos capaces de generar consenso y de recubrir con un manto de legitimidad al orden institucional, a sus autoridades y a los mandatos de éstas.

a. El tema de la estabilidad política.

Al respecto, se pueden distinguir algunos temas clave en el discurso oficial. Uno de ellos es la ya mencionada estabilidad política, la continuidad institucional resultante de la erradicación de golpes y levantamientos armados es uno de ellos. Se habla de una "generación de la paz", es decir, del hecho que más del 75% de la población actual del Paraguay nació y creció bajo el régimen surgido en 1954. El discurso oficial insiste que la estabilidad política ha permitido al régimen garantizar las condiciones para el desarrollo de la economía, la tranquilidad de los

hogares y la seguridad física de las personas.

La estabilidad institucional, es decir, la vigencia de un orden político y de sus autoridades sin los sobresaltos de frecuentes situaciones de excepción, sigue siendo valorada por todos, pero su relevancia como tesis legitimadora de un nuevo poder tiende a disminuir a medida que éste logra consolidarse. Puesto de otro modo, la comunidad internacional y la ciudadanía nacional valoran la capacidad de imponer y mantener un orden estable cuando se lo contraponen con una larga experiencia de inestabilidad precedente, pero no acepta como argumento creíble que se apele casi exclusivamente a la justificación de la conquista del orden luego que este ya ha sido instituido durante varias décadas.

Más aún cuando la paz interna y la seguridad física de las personas se entienden como algo que debe constituir una garantía defendida por el poder para toda la población. Hay demasiados casos recientes que refuerzan el sentimiento ciudadano de una suerte de esquizofrenia entre la legalidad y la realidad, entre los enunciados del discurso y la materialidad de las prácticas. El orden y la estabilidad de las instituciones vienen acompañados de frecuentes escándalos financieros que involucran a altos funcionarios gubernamentales, y el contrabando, que aparentemente constituye una economía subterránea, opera en forma abierta hasta el punto de superar el valor total del comercio registrado del país.

'La paz que vive el país', lema recurrente en las declaraciones oficiales, no impide que se garrotee abierta e impunemente a panelistas y dirigentes políticos. Tal es el caso de actos de violencia --hasta hoy impunes-- llevados a cabo por civiles armados del partido de gobierno contra opositores en las localidades de Coronel Oviedo, Tebicuary-mi o Eusebio Ayala en los meses posteriores a la Convención Nacional realizada por el coloradismo el 10. de Agosto de 1987. Hay asambleas sindicales que no pueden realizarse por orden superior en un estado de derecho, y festivales de música que se prohíben por el mismo motivo. La libertad de prensa está garantizada por la ley, pero se cierran periódicos y radios. Se exige a la oposición que demuestre su vocación democrática participando electoralmente, pero se borran sistemáticamente sus graffitis y se sacan sus afiches, dando la impresión de que existe un monopartidismo de hecho.

Dirigentes del Partido Colorado y funcionarios gubernamentales han justificado este tipo de acciones

alegando una legítima defensa de la paz y el orden, pero son concebidos por la opinión pública internacional, y por la conciencia cívica paraguaya, como ejemplos de incapacidad o desinterés oficial por garantizar la paz y la seguridad de todos.

b. El tema del anticomunismo.

Otro es el anticomunismo explícito y militante, adoptado como ideología oficial del gobierno y como precepto constitucional de la república. El anticomunismo contribuyó decisivamente para suscitar reconocimiento diplomático, apoyo político y ayuda económica para el nuevo poder en el contexto de la 'Guerra Fría' desarrollada entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en los años 50 y 60. Más aún dado que la acción del gobierno se enmarcó dentro de los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional, adoptada por buena parte del continente americano hasta comienzos de la presente década.

Pero si bien es cierto que durante muchos años el anticomunismo constituyó un eje central del pensamiento diplomático y geopolítico de los países occidentales, hoy ha perdido terreno ante la gran fuerza y relevancia que adquieren los derechos humanos, la democracia y la distensión Este-Oeste. El anticomunismo sigue siendo importante para algunos sectores reducidos de la opinión pública mundial, pero ya no opera como criterio básico, necesario y suficiente, para la lograr la credibilidad y la aceptabilidad de un gobierno a nivel de las cancillerías y de las dirigencias políticas del hemisferio occidental. Exceptuando a países tales como Corea del Sur, Taiwán, Sudáfrica, Chile y Paraguay, ha sido relegado a un discreto segundo plano --y frecuentemente abandonado por completo-- en los lineamientos de seguridad nacional, política exterior y pensamiento oficial contemporáneos.

c. El tema electoral y partidario.

Un tercer tema es el apego a la realización puntual de actos electorales en las fechas previstas por las leyes. La conciencia pública contemporánea considera a la democracia como un valor positivo en sí mismo, independientemente de la ideología, del sistema económico o de las tradiciones culturales que prevalecen en un país. Y la democracia, al menos en su concepción político-representativa más extendida actualmente, que implica la democratización del estado por la vía de partidos que organizan a la ciudadanía y la constituyen como potencia política que apoya sus

programas para acceder al poder y administrarlo, requiere procesos electorales.

La regularidad de las elecciones, especialmente luego de la apertura de 1963 que incorporó a partidos políticos de la oposición e instituyó un sistema de pluripartidismo limitado, sirvió como un argumento importante para desarrollar una imagen aceptable del régimen en el contexto de la 'Guerra Fría' y de la Doctrina de Seguridad nacional: ayudó a justificar su "democracia sin comunismo" como opción válida de lo que es una democracia; a exigir la obediencia de los mandatos provenientes de esas autoridades; y a validar internacionalmente la legitimidad del orden político y de sus autoridades.

Es cierto que la política no se agota en una actividad puramente partidaria, como lo revela la creciente importancia de los movimientos sociales y lo reconoce la actual Constitución española; también es cierto que la voluntad popular no se manifiesta solamente en contiendas electorales, como se puede apreciar por el creciente peso que adquiere la opinión pública en las democracias modernas. Pero a pesar de ello, los partidos y los procesos electorales siguen siendo la columna vertebral de la legitimidad democrática de un orden y de sus autoridades. Es por ello que, en una época en que se aprecia el ocaso de los temas de la estabilidad a costa de la libertad, y del anticomunismo a costa de la democracia, el énfasis en el pluripartidismo y en lo electoral adquieren una preminencia aún mayor en el discurso oficial paraguayo. Más aún ante la creciente dificultad de sostener un consenso por la vía prebendaria en una época de recesión, estancamiento económico y endeudamiento público elevado.

A continuación, se explicitan tres vías estratégicas de legitimación seguidas de hecho por el gobierno y el Partido Colorado en los últimos tiempos en el país.

4. Una vía de legitimación: la corrupción institucionalizada y el consenso pasivo 'cómplice'.

Existe otro elemento de legitimación, no enunciado por el discurso pero sí practicado regularmente; tiene que ver con el factor material del consenso, pero bajo una forma pasiva y 'cómplice'. En Paraguay, uno de los dispositivos más eficaces para estructurar una suerte de consenso pasivo 'cómplice' fueron la corrupción tolerada y las clientelas manejadas por el partido oficialista y mantenidas con el erario nacional. Sin embargo, el apoyo basado en clientelas

está condicionado por la capacidad para proveer cargos, empleos, servicios, contratos o favores a clientes, vale decir, un consenso basado en clientelas depende de los recursos con que se cuenten para intercambiar por lealtad o por obediencia. Lo mismo vale al abordar el problema de la corrupción, que en Paraguay adquirió proporciones inusitadas, especialmente con el auge económico traído por Itaipú.

Una de las modalidades principales de corrupción es el contrabando, en el cual no es inusual encontrar a funcionarios públicos involucrados. Por un lado, permite que estos funcionarios complementen sus ingresos haciendo uso de los poderes asociados al cargo que ocupan --inspectores de hacienda, despachadores de aduana, oficiales de inmigración, gestores, etc. El uso de cargos públicos para beneficio personal también implica la concesión de privilegios a funcionarios estatales, sus familiares y allegados, trato preferencial en oficinas públicas, placas especiales para sus vehículos, relativa impunidad ante abusos y transgresiones de la ley, etc. A medida que se sube en el escalafón jerárquico, aumentan también los volúmenes y los valores involucrados. Por otro lado, el ingreso ilegal de automóviles robados en Brasil y Argentina, y la gran facilidad para 'blanquearlos' pagando una tasa fiscal reducida, y el ingreso --frecuentemente en forma ilegal-- de artículos electrodomésticos, alimentos, ropas o repuestos de automóviles ha permitido crear una ilusión de progreso y bienestar socio-económico que se desparrama hacia sectores de ingresos medios e incluso medios-bajos gracias a este tipo de actividades.

Otra de las modalidades de corrupción se refiere a actividades de funcionarios estatales de alto rango involucrados en fraudes al fisco. Los casos más destacados, al menos por los montos involucrados y por la relativa impunidad que gozaron durante largo tiempo los que los perpetraron, son el desfalco del Banco Nacional de Trabajadores (BNT), cuyo anterior presidente se encuentra actualmente en la cárcel por una millonaria malversación de fondos, como también las estafas recientes efectuadas a través de operaciones de importación/exportación, aprovechando la gran diferencia cambiaria entre el mercado oficial y el mercado libre de divisas, especialmente en el período 1983-1985, en el que se acentuó tremendamente esa diferencia cambiaria. Empresas 'fantasmas' solicitaban dólares al cambio oficial para efectuar importaciones de bienes, y 'gestores' se encargaban de conseguir las autorizaciones correspondientes mediante conexiones personales, familiares, políticas o de otra índole, además del recurso frecuente de pago de 'comisiones' en efectivo

para diversos funcionarios involucrados en el proceso. Las divisas se vendían en el mercado libre, triplicando e incluso cuadruplicando el capital invertido en moneda nacional. Las importaciones, claro está, rara vez se realizaban.

Oficialmente, se estima que el monto total de este tipo de fraude oscila entre 34 y 60 millones de dólares en una economía cuyo Producto Interno Bruto (PIB) anual asciende, según datos de la CEPAL, a aproximadamente 4700 millones de dólares, cuya deuda externa neta asciende a 1700 millones (de los cuales 120 millones corresponden al servicio neto anual de la deuda) y cuyas exportaciones anuales registradas son del orden de los 250 millones.

Ahora bien, la corrupción tolerada ya sea a través del contrabando de exportación o de importación, del sobredimensionamiento del presupuesto de obras públicas adjudicadas a firmas contratistas privadas o de las comisiones pagadas a gestores e intermediarios de estas adjudicaciones, de la especulación financiera e inmobiliaria, de las estafas al fisco, de la obtención de divisas preferenciales para la venta en el mercado paralelo local, o de la proliferación de prebendas y privilegios, solo puede ser mantenida y ampliada en un contexto de expansión económica sostenida.

La contracción y recesión de la economía paraguaya ha puesto en jaque a estas modalidades de corrupción; el estancamiento del periodo 1984-1986 coloca a estas formas de asegurar un consenso 'cómplice' en una situación verdaderamente crítica. No sólo se reducen o se eliminan posibilidades de sobrefacturación, cobro de comisiones onerosas etc., al menos en los montos registrados durante el periodo de auge, sino que también se contrae la expansividad del gasto público --mantenida solo coyunturalmente gracias al endeudamiento interno y externo-- y se limita la posibilidad de mantener clientelas de cuadros partidarios a través del empleo público.

Porque es sabido que las clientelas y las posibilidades de enriquecimiento han sido manejadas en gran parte por el Partido Colorado mismo, o cuando menos, por figuras públicas de éste, fomentando así cuando menos el apoyo pasivo o consenso 'cómplice' de sectores medios, industriales, financistas, agroexportadores, etc. Dado que el precedente dejado por una larga época de favores a cambio de obediencia genera expectativas entre los beneficiarios actuales y los de mañana, una recesión trae aparejada problemas de legitimidad, o al menos una cierta desestabilización del sistema de lealtades existente hasta

ahora.

5. Legitimación por la vía del pluripartidismo limitado.

Además de las prácticas habituales para generar y mantener un consenso pasivo (privilegios, prebendas, clientelismo), el nuevo poder implementó una estrategia capaz de legitimarlo ante la opinión pública nacional y ante la comunidad internacional. Una de ellas es la legalización de algunos partidos políticos a comienzos de los años '60. Sin embargo, la existencia de partidos políticos en el Paraguay, sean reconocidos o no, poco efecto tiene para que se pueda hablar de democracia. Más bien sirve, al igual que el apego ritual a la celebración de actos electorales, para enmascarar una forma autoritaria de dominación.

Respecto a este tema, en los cuarenta años del coloradismo en el poder, y especialmente en los años transcurridos desde que se concretara el pacto político-militar de 1954, se pueden identificar tres sistemas de partidos consecutivos. Para analizarlos, hay que aceptar tres cosas: primero, que existe un juego partidario restringido; segundo, que éste ha ido evolucionando en las últimas décadas; y, tercero, que no obstante esa evolución, lo "político" sigue siendo una prerrogativa casi exclusiva del gobierno y del oficialista Partido Colorado.

a. Del partido único al partido dominante.

El primero de ellos es el sistema monopartidista que va de 1947 a 1963, período durante el cual se excluyó a los demás partidos del proceso político. Con el término de la guerra civil de 1947 y la posterior división de la sociedad entre vencedores y vencidos, el Partido Colorado en el gobierno asumió el monopolio de la acción político-partidaria. El fortalecimiento del gobierno como instancia de decisión, la conquista del orden público excluyendo el disenso y la erradicación de la inestabilidad política a través de un sistema de partido único se convirtieron en los objetivos principales del quehacer político, especialmente luego del pacto cívico-militar de 1954 y de la unificación del coloradismo en 1955.

Durante ese período, la recomposición del sistema político obligó a desplazar la pugna política fuera del sistema de partidos. Por una parte, al no existir un espacio institucional para la puesta en práctica del conflicto político, el enfrentamiento entre gobierno y oposición fue

asumiendo una lógica en la cual el 'otro', los opositores, carecían de un status como interlocutores válidos del gobierno: el hostigamiento de dirigentes, el exilio forzado, los intentos insurreccionales y guerrilleros son ejemplos de ello. Por otra parte, el gobierno, la burocracia estatal, los poderes del estado y el partido único se convirtieron en el territorio institucional de la política, teniendo a las diversas corrientes coloradas como únicos actores de la acción política. El proceso electoral en el plano gubernamental y legislativo, restablecido en forma regular a partir de 1954, se convirtió en asunto interno y exclusivo de un partido.

A partir de la promulgación de la Ley 600 en 1960, y con la concurrencia del Partido Liberal a las elecciones generales de 1963 y la participación de los partidos Liberal Radical y Revolucionario Febrerista en la Asamblea Constituyente de 1967, se inaugura el período de vigencia de un sistema de pluripartidismo limitado entre 1963 y 1977.

b. La mayoría opositora deviene parlamentaria.

Se habla de pluripartidismo limitado puesto que durante este período, el coloradismo dejó de ser un partido único y se establece la distinción entre **partido dominante** (Colorado), **partidos reconocidos** (Liberal, Liberal Radical y Revolucionario Febrerista), **partidos tolerados pero no reconocidos** (Demócrata Cristiano) y movimientos o **partidos proscritos** (Comunista y Movimiento Popular Colorado). El restablecimiento de una legalidad político-partidaria restringido no sólo permitió la reactivación de una arena institucional para la puesta en práctica del conflicto político, sino también el renacimiento de una relación gobierno-oposición: a partir de ese momento, el gobierno reconoció como interlocutores legítimos a agrupaciones que participan en las contiendas electorales por la presidencia del gobierno, por escaños legislativos y concejalías municipales.

Es decir, entre 1963 y 1977, el ámbito formal de la acción política queda conformado por actores partidarios reconocidos que miden sus fuerzas dentro del parlamento y en procesos electorales. Ello permite establecer la vigencia de elementos propios de una legalidad e institucionalidad capaces de crear condiciones de legitimidad democrática para la constitución de autoridades políticas en el país. Pero las condiciones en las que opera el ámbito real de la decisión política en ese lapso siguen siendo las del pacto cívico-militar del '54, que convierten al gobierno y al partido de gobierno en los actores

políticos decisivos.

Un indicio de ello es la realización de una nueva Asamblea Constituyente en 1977, realizada con la concurrencia del partido de gobierno con el solo efecto de enmendar la constitución, de manera tal de hacer posible la reelección ilimitada de aquel que ocupe el lugar de titular del poder ejecutivo. La enmienda constitucional marca el inicio de un nuevo sistema de pluripartidismo restringido entre 1978 y el presente, y trae como consecuencia la formación del Acuerdo Nacional en 1979, la multipartidaria abstencionista.

c. Un sistema de partidos, dos formas de hacer política.

En este tercer sistema, se mantienen dos elementos de continuidad con el sistema precedente: la existencia de partidos dominante, reconocidos, tolerados (agregándose el Liberal Radical Auténtico) y proscritos por un lado, y de una relación oficialismo-oposición por el otro. Pero surgen dos elementos de ruptura con el pasado: los partidos dominante, reconocidos y tolerados se dividen en participacionistas (Colorado, Liberal y Liberal Radical) y abstencionistas (Revolucionario Febrerista y demás componentes del Acuerdo Nacional), mientras que la relación oficialismo-oposición asume una doble dimensión: la de los intercambios entre gobierno y partido oficialista con la oposición parlamentaria o 'regular' por un lado, y la de los intercambios entre el gobierno y el partido oficialista con la oposición abstencionista o 'irregular' por el otro.

A partir de este nuevo sistema se puede hablar, con toda propiedad, de la existencia simultánea de dos formas de hacer política partidaria en el Paraguay, que corresponden a dos arenas políticas diferenciadas. Quiérase o no, ambas, en la práctica, forman parte del sistema de partidos actualmente existente. Una de ellas se da entre oficialismo y oposición participacionista, reconocida como interlocutor válido que 'hace política' en el único terreno y en la única forma aceptada, el ámbito institucional del parlamento y las elecciones.

A pesar de ello, lo que ocurre dentro del partido de gobierno sigue siendo, en gran medida, lo único que tiene incidencia real en el plano de lo partidario. Porque más allá de las disposiciones escritas, en la práctica el Partido Colorado no opera simplemente como un partido más dentro del sistema de partidos y la arena electoral; en lo que respecta a tareas de representación, contestación y transformación, los partidos participacionistas no cuentan

ni con las condiciones, ni la capacidad, ni la posibilidad de incidir real y profundamente en el ámbito político-estatal. De hecho, pueden opinar, pero no decidir, puesto que carecen de efectividad tanto en la aprobación como en el bloqueo de nuevas leyes. Su impacto sobre la opinión pública y en los debates de los grandes temas nacionales, al igual que su capacidad de convocatoria y de generar hechos políticos, no es comparable con el impacto que ha tenido la oposición abstencionista y no participacionista.

La legislación electoral de 1981, Ley 886 del Estatuto Electoral, establece que el partido que obtiene la primera mayoría recibe el 66.6% de los escaños parlamentarios, mientras que los demás se distribuyen entre sí el 33.3% restante, en forma proporcional al número de votos obtenidos. Gracias al 66%, el partido de gobierno cuenta, además de los recursos del poder público, con una desproporcionada e inusual capacidad de decisión y gobierno durante la vigencia de su mandato. Y con el 33% restante, logra aumentar generosamente el número de escaños parlamentarios de los partidos Liberal y Liberal Radical, a pesar que en las elecciones generales de los últimos 10 años, la votación conjunta de estos partidos no sobrepasó el 9.2% del total de los votos emitidos.

La otra forma de intercambio político, entre el oficialismo y la oposición, 'irregular' o abstencionista del Acuerdo Nacional, carece de un espacio institucional propio: al realizarse fuera del terreno electoral y parlamentario, para el gobierno y el partido de gobierno esta forma de oposición es despojada del status de interlocutor válido, y su forma de 'hacer política' es calificada de subversión pura y simple. Los intercambios entre oficialismo y oposición asumen, aquí, el carácter de una relación entre legalidad e ilegalidad, entre orden y desorden, parlamentarismo y sedición, competencia electoral y delincuencia. Por consiguiente, ante las iniciativas políticas de esta oposición (marchas, mitines e incluso paneles), la respuesta oficialista es el empleo de recursos constitucionales (Art. 71 o 79), disposiciones penales (leyes 209 o 294) o mecanismos de orden público.

6. Legitimación por la vía de procesos electorales.

El discurso oficial repite, en forma insistente, que en el Paraguay existe una democracia desde el momento en que hay elecciones periódicas y que varios partidos intervienen en ellas. Agrega, además, que el gobierno dialoga

permanentemente con la oposición en el Parlamento, las juntas municipales y las juntas electorales.

a. ¿A quién beneficia lo electoral en el Paraguay?

Pero lo que reivindica como prueba de democracia en el plano nacional no siempre lo aplica como criterio válido en el ámbito interno del partido. A excepción de las elecciones para renovar las comisiones directivas de las seccionales coloradas de la capital en Julio de 1986, y de algunas seccionales del interior, la norma ha sido la presentación de una lista única electa por aclamación. Esa práctica ha sido mantenida y presentada como ejemplo de unidad partidaria durante muchos años, y recuperada especialmente en las elecciones celebradas luego de la Convención del 10. de Agosto de 1987.

Además, el énfasis en la participación y en la competencia electoral no está acompañado de una apertura hacia la población en torno a la temática electoral. No existe, excepto en períodos pre-electorales y en forma esporádica, una política oficial para informar a la población acerca del valor del voto, acerca del significado y el modo de funcionamiento del Estatuto Electoral (Ley 886/81), acerca del procedimiento a seguir para inscribirse en el Registro Cívico Permanente, acerca del mismo proceso a seguir al marcar y depositar la papeleta electoral en las mesas receptoras de votos, o acerca de los criterios para computar los sufragios.

Por último, el hostigamiento permanente a los partidos y movimientos políticos no reconocidos y a los partidos no participacionistas; la inactividad de los partidos parlamentarios, que figuran oficialmente como oposición pero que no asumen su papel de crítica, real y efectiva, ante los abusos de autoridad y las severas limitaciones impuestas a las libertades públicas; la presencia cotidiana y gratuita del partido de gobierno en Radio Nacional, un medio de comunicación que cubre todo el territorio de la república, y la falta de acceso de los partidos extra-gubernamentales a ese medio, que es propiedad del estado y no de un sólo partido; la previsibilidad de los resultados electorales cuando se aplica el sistema de mayoría con 'prima', que garantiza automáticamente dos tercios de los escaños al oficialismo y el tercio restante a la oposición, y cuando todo el país constituye un solo colegio electoral y se presentan listas cerradas, y por ende, es el partido y no el candidato quien hace su campaña; en fin, todo esto contribuye a que la ciudadanía en general desestime la importancia de lo electoral en el Paraguay.

Ante esto, el grueso de la oposición partidaria considera que los procesos electorales en el Paraguay son fraudulentos. Un sector de ella ha optado por no concurrir a los comicios y propugna la consigna del 'no voto', pues alega que su participación es usada por el oficialismo como mecanismo para legitimar un orden político autoritario. Otro sector propugna el voto en blanco como expresión activa de su oposición.

Sin embargo, la realización de procesos electorales adquiere una importancia y una urgencia cada vez mayor en el discurso oficial. Algunos de los motivos de ello ya han sido esbozados: en el plano interno, la crisis fiscal del estado, el alto grado de endeudamiento del sector público y la recesión económica hacen difícil apelar a los factores materiales del consenso en la escala conocida en el pasado, sea en su modalidad 'positiva' (desarrollo económico, redistribución del ingreso y creación de puestos de trabajo) o en su variante 'perversa' (clientelas, prebendas, etc); en el plano internacional, temas tales como el anticomunismo, la estabilidad institucional y la 'paz interna' ya no son aceptables si no vienen acompañados por un respeto por los derechos humanos, por las libertades públicas, por la justicia y la democracia real.

Por eso hoy, para el gobierno y el Partido Colorado, los procesos electorales se vuelven cruciales: como factores inmateriales o simbólicos del consenso, constituyen un mecanismo legitimador del orden político y sus autoridades, reconocidos tanto en el ámbito interno como en el plano internacional. Pero para que operen como tales, deben ser limpias y creíbles. Actualmente, la comunidad internacional, incluyendo a los Estados Unidos, que apoyó tradicionalmente al régimen y a sus autoridades, coincide con la oposición abstencionista en el sentido que en el Paraguay las elecciones son un mecanismo formal carente de contenido, en las cuales el resultado es por completo predecible de antemano y los adversarios del gobierno carecen de garantías y medios para desarrollar sus campañas. Por ello, para el gobierno es fundamental no sólo la realización de las elecciones generales de febrero de 1988, sino también la participación de partidos políticos opositores y la concurrencia de amplios segmentos de la ciudadanía.

b. ¿Qué sabemos acerca de elecciones?.

¿Qué sabemos los ciudadanos acerca de elecciones, de la legislación electoral, de los resultados electorales, de la forma y del proceso mismo de sufragar? ¿Qué significa el

voto en blanco y que posibilidad real tiene de implementarse como propuesta contestataria?

En el Paraguay existe el derecho a voto desde hace más de un siglo y medio. Sin embargo, desde la instalación de la república, el sufragio nunca alcanzó a 'hacer y deshacer gobiernos', como lo requiere una democracia: la Ley 886/81 del Estatuto Electoral, actualmente en vigencia, no otorga ninguna garantía para la campaña electoral; ni tan siquiera estipula que el Estado de Sitio deba ser levantado. Esto ha generado una incredulidad generalizada respecto a las elecciones por parte de la ciudadanía. En el sentido común de los paraguayos, hoy se distingue con dificultad entre lo que son las formas y lo que son las simulaciones democráticas.

El acceso a los resultados electorales no es expedito. Se debe presentar una solicitud por escrito ante la Junta Electoral Central (JEC), explicando los motivos por los cuales se solicitan esos datos y el uso que se les dará. Además, de acuerdo al Art. 110 del Estatuto Electoral, el Registro Cívico Nacional sólo puede ser obtenido por partidos políticos reconocidos por la JEC. En principio, la ley no permite que dirigentes sociales, políticos de partidos no reconocidos por la JEC, educadores, ciudadanos y estudiosos tengan un acceso directo a él.

La oposición político-partidaria tampoco ha desarrollado estrategias para orientar a sus bases ciudadanas en torno al tema electoral. Como ya se indicó, la escasa relevancia de los participacionistas partidos Liberal y Liberal Radical en el plano electoral puede incidir sobre esto (ver Cuadro II del apéndice). No son opciones de poder gubernamental, y aparentemente, tampoco creen serlo; su presencia parlamentaria y municipal ha sido, en el mejor de los casos, de carácter eminentemente expresivo y decorativo, puesto que pueden opinar, pero no decidir: carecen de efectividad tanto en la aprobación como en el bloqueo de nuevas leyes. Su impacto sobre la opinión pública y en los debates de temas nacionales, al igual que su capacidad de convocatoria y de generar hechos políticos, no es comparable con el impacto que ha logrado la oposición no participacionista.

Esta última, compuesta por partidos, movimientos políticos y movimientos sociales, tampoco logró convertir su opción por la abstención en un dispositivo productivo para politizar a la sociedad o negociar con el poder político condiciones propicias para la participación electoral. Es decir, no ha elaborado lo suficientemente la posición de la abstención desde la óptica de una estrategia

político-programática. El tema electoral sólo surge recientemente como preocupación prioritaria para ella, especialmente en lo que respecta a demostrar fehacientemente que no son limpias, ni en el número de participantes que figuran en los resultados oficiales ni en el modo de fiscalización del voto. Es cierto que hay factores que permitirían entender su desinterés por lo electoral, como por ejemplo, el hecho que el gobierno no acepta dialogar institucionalmente con agrupaciones no reconocidas por la JEC e impone obstáculos para ese reconocimiento, y que el hostigamiento permanente a la oposición relega el tema electoral a un comprensible segundo o tercer lugar en la agenda de sus prioridades inmediatas.

c. ¿Cómo saber qué piensan los paraguayos de lo político?

No existen sondeos de opinión pública, ni tampoco encuestas regulares y estadísticamente sofisticadas y confiables acerca de las inclinaciones, las actitudes y las opiniones políticas de los paraguayos. En otros países, ellas constituyen una herramienta indispensable para que ciudadanos, políticos y analistas puedan 'tomar el pulso' de la sociedad en un momento dado, sea acerca de la gestión, las políticas o las autoridades gubernamentales, acerca de la credibilidad de iniciativas y contrapropuestas de la oposición, o de la popularidad de los líderes y el grado de consenso real con que cuentan diversas agrupaciones partidarias y sociales.

En el Paraguay, los sondeos y las encuestas dejan el lugar a la retórica, la fe y el rumor. La retórica, por cuanto permanentemente se hacen afirmaciones cuyo contenido no puede ser demostrado a terceros en forma independiente, objetiva y creíble, con lo cual la verdad de los discursos y la creencia en una agrupación deviene entonces un acto de fe más que de razonamiento. Así, los rumores se convierten en criterios, ciertamente inestables y difícilmente verificables, mediante los cuales la gente intenta "leer" el sentido de una situación determinada.

d. ¿Quién vota? Nuestra legalidad electoral.

En Febrero de 1988 la población total del Paraguay habrá llegado a una cifra estimada en 3,800,000 habitantes. De ese total, nuestro Estatuto Electoral otorga el derecho a voto a todos los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad (Art. 2), es decir, a aproximadamente 2,100,000 personas.

Pero de ese total, la ley establece en su Art. 41 que sólo pueden votar aquellos que estén habilitados para hacerlo mediante su inscripción en el Registro Cívico Permanente de la JEC. En 1983, cuando tuvieron lugar las últimas elecciones generales, habrían votado, según alega la JEC, 1,048,996 personas de un total de 1,125,000 inscriptos (ver Cuadro I del apéndice). Los ciudadanos en edad para votar en esa época eran alrededor de 1,550,000 personas. El plazo para inscribirse en los registros electorales venció el 31 de Octubre de 1987, y el Presidente de la JEC espera que la cifra de habilitados para votar en los comicios de 1988 ascienda a 2,000,000 de personas.

Sin embargo, de esta cifra hay que distinguir entre los que pueden votar y los que deben hacerlo. A diferencia de algunos otros países, donde el componente electoral del sistema democrático presupone que el sufragio es un derecho y no un deber, nuestro estatuto electoral es uno de los que aún considera al voto como algo obligatorio (Arts. 1 y 49), al menos para todo ciudadano de 18 a 60 años de edad inscripto en los registros electorales (Art. 50). En caso de no hacerlo, puede ser multado o castigado, sea con el pago de dos salarios mínimos, con la prohibición de desempeñar un cargo público u otra medida (Arts. 171 a 177). Actualmente, hay alrededor de 1,670,000 personas en este grupo de edad, aunque no se sabe cuántos de ellos están inscriptos en los registros. Si se suman los mayores de 60 años, el número potencial de electores ascendería a los ya mencionados 2,100,000 ciudadanos.

e. El sistema electoral de 'mayoría con prima'.

Técnicamente, los sistema electorales pueden dividirse en dos grandes tipos. Uno de ellos, denominado **sistema de elección mayoritaria**, se caracteriza por tratar de constituir una mayoría con fuerza para gobernar. En este tipo de sistema, la idea de representación se orienta por ese criterio, y el efecto natural es la desproporción entre votos y bancas: el partido que obtiene la primera mayoría puede así conseguir un número proporcionalmente mayor de bancas. Más aun cuando existe el principio de 'prima' en el sistema de elección mayoritaria, es decir, cuando a la primera mayoría se le da un excedente mucho mayor de manera tal de transformar su mayoría simple en mayoría absoluta (66% de los escaños).

El otro, llamado **sistema de elección proporcional**, trata de reflejar la composición del electorado en relación a la

votación obtenida por cada partido político participante: busca establecer una relación proporcional, lo mas aproximada posible, entre los votos válidos emitidos y los cargos parlamentarios que deben ser llenados. Vale decir, el número de bancas obtenido por cada partido depende del número de votos obtenidos en las elecciones.

La Constitución Nacional establece el tipo de sistema electoral que debe regir en la república. El artículo 111, que se refiere al derecho a voto, dice que este se basará en "el escrutinio fiscalizado y en el sistema de **representación proporcional**"; el artículo 115, referente a los organismos electorales, establece que estos "serán integrados sobre la base de **representación proporcional**". La letra de la Ley no autoriza ninguna duda sobre cual es la doctrina constitucional sobre el tema del sistema de elecciones. Sin embargo, el Estatuto Electoral ignora los artículos 111 y 115 de la Constitución: el sistema electoral establecido allí es 'de mayoría', a pesar de ser denominado "de representación proporcional" en el texto de la mencionada ley.

En el artículo 8 del Capítulo II, el Estatuto Electoral establece cuál será el sistema electoral para nominar a senadores, diputados, convencionales constituyentes, miembros de las juntas municipales y de las juntas electorales. Se trata de un sistema mixto por dos motivos:

i. primero, porque prevalece el **criterio de mayoría con 'prima'** para el reparto de las bancas entre el partido mayoritario y los minoritarios: las dos terceras partes (66%) de las bancas a ser repartidas corresponden al partido que haya obtenido la mayor cantidad de votos válidos;

ii. segundo, puesto que establece el **criterio proporcional** para el reparto del 33% de las bancas restantes entre los partidos minoritarios, en base al siguiente criterio: los votos válidos emitidos se dividen por el número de bancas disponibles, lo cual da un **cociente electoral** (a tantos votos corresponde una banca). Se calcula cuantas bancas corresponde a cada uno de los partidos de los partidos minoritarios dividiendo los votos de cada partido por el cociente electoral.

El sistema electoral de mayoría con prima actualmente existente en el Paraguay, al igual que el que se implantó durante un tiempo en Rumania después de la 1a. Guerra Mundial, está basado en el sistema electoral impuesto por el régimen fascista de Italia en noviembre de 1923. El

sistema electoral impulsado por el gobernante Partido Nacional Fascista (PNF) de Mussolini, otorgaba dos tercios (66%) de los escaños correspondientes a todas las circunscripciones electorales a la lista que hubiera obtenido (i) la mayoría de los votos emitidos, y (ii) por lo menos el 25% de los votos a escala nacional. El tercio restante (33%) debía ser distribuido de modo proporcional entre las listas derrotadas. En esto se seguía el procedimiento del cociente electoral, según el mismo procedimiento establecido hoy por el Estatuto Electoral paraguayo. El objetivo de este sistema, tanto en el régimen fascista como en los demás, es dar la impresión que las minorías cuentan con representación y que la mayoría no opera en la práctica como partido único. Como señala Dieter Nohlen, "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".

En la práctica, en el Paraguay la implementación de este sistema con 'prima' ha dado cabida a una curiosa anomalía, puesto que fuerza a la mayoría a 'ceder' cada vez más bancas a la minoría: según los datos de la JEC, desde que el monopartidismo colorado dejó lugar al pluripartidismo limitado en 1963, el promedio de votos obtenidos por el oficialista Partido Colorado ha sido del orden del 85%, llegando al 90% en tres de las cinco elecciones generales celebradas en ese lapso. De ser ciertos los datos oficiales, la desproporción entre cantidad de votos obtenidos y cargos conquistados por el coloradismo se ha vuelto cada vez más acentuada. Habría una cierta 'injusticia' que juega en contra del partido de gobierno, puesto que la distribución de bancas no reflejaría su poderío electoral real: la oposición parlamentaria, con menos del 10% de los votos, 'gana' el 33% de las bancas del parlamento, puesto que el coloradismo le 'cede' parte de las bancas que en un sistema proporcional le corresponderían por derecho propio.

De exagerar la representación de la mayoría se pasó a exagerar la representación de una minoría parlamentaria cada vez menos numerosa. Con ello, en el plano del 'país legal', las minorías saldrían favorecidas y fortalecidas, pero en el plano del 'país real', la total falta de capacidad para que éstas incidan en las decisiones legislativas de la mayoría sólo sirve para dejar en claro la existencia de un monopartidismo de hecho.

f. La abstención en el Estatuto Electoral.

El voto en blanco, como opción capaz de reflejar la insatisfacción ciudadana con los candidatos existentes, está garantizado como derecho por el Art. 96. Pero en los resultados electorales publicados son usualmente computados como "nulos", y en la retórica política oficialista, el usufructo de este derecho es calificado de "renuncia a un deber cívico". Tal es así que el 16 de enero de 1988, durante el acto de lanzamiento de la campaña electoral del coloradismo, que propugna la candidatura presidencial del General Alfredo Stroessner para un octavo período consecutivo, el Dr. J. Eugenio Jacquet, Ministro de Justicia y Trabajo y Vice-Presidente 3o. de la Junta de Gobierno del partido de gobierno afirmó que "estar contra la democracia es predicar el voto en blanco". De ser así, también resultaría antidemocrático el Art. 96 de la legislación electoral preparada, defendida, aprobada e implementada por la mayoría colorada del parlamento.

Además, a diferencia de países que cuentan con democracias plenas, nuestra legalidad, a través del Art. 17 de la ley electoral y del Art. 119 de la Constitución, prohíbe que los partidos políticos reconocidos por la JEC alienten la abstención. Sólo permite que se abstengan de participar electoralmente con candidatos propios. De ahí que el Dr. Jacquet, amparándose esta vez en el Estatuto Electoral, también afirmó en su intervención que "estar contra la democracia es pregonar la abstención electoral".

Pero esto, al igual que el sufragio obligatorio, es algo característico de dos tipos de regímenes políticos: por una parte, de aquellos que buscan estimular y consolidar un sistema y una conciencia cívica democrática en sociedades donde la democracia política aun carece de raíces firmes; por la otra, de aquellos que, más preocupados por observar la forma de los procedimientos que la sustancia real del proceso democrático, necesitan apelar a amenazas de sanciones legales para obligar a los ciudadanos a legitimar el orden con su concurrencia electoral.

g. El voto en blanco cuando lo político = lo partidario

En cuanto a la posibilidad real de ejercer el derecho a votar en blanco para manifestar un descontento activo, algunos artículos de la ley electoral imponen obstáculos que dificultan su validez. En gran medida, ello se desprende de algo que está presente no sólo en la letra de la ley o en la retórica oficial, sino también en el pensamiento y en las tradiciones de la oposición: una forma

de concebir la política como terreno exclusivo de actores partidarios. A pesar de ello, la ley electoral ni siquiera garantiza el funcionamiento irrestricto de los partidos políticos, puesto que, además de restringir la libertad de expresión, penaliza las coaliciones y federaciones político-partidarias (Art. 24) y hace discriminaciones ideológicas contrarias en su forma y en su fondo al principio de libertad de asociación.

La concepción de la acción política como algo puramente partidario se desprende claramente de la legislación electoral. En primer lugar, el estatuto electoral establece que los ciudadanos que desean participar como candidatos a cargos electivos, deben ser presentados a la JEC necesariamente por un partido político (Art. 9). Esto significa que la ley no contempla la posibilidad de un candidato independiente, es decir, de un candidato carente del respaldo de un partido político reconocido por la JEC.

En segundo lugar, el estatuto electoral garantiza la presencia de veedores en las mesas receptoras de votos, pero sólo de aquellos que han sido designados por los partidos políticos participantes (Arts. 53, 73, 181 y 183). De esta manera, la ley tampoco contempla la posibilidad real del voto en blanco por parte de ciudadanos independientes, o de ciudadanos de partidos reconocidos que no participan en elecciones con candidatos propios, o de ciudadanos pertenecientes a partidos no reconocidos por la JEC: al no poder acreditar veedores en mesas receptoras de votos, carecen por completo de garantías acerca de la corrección del proceso electoral.

Finalmente, el estatuto electoral establece que la JEC, como instancia encargada no sólo de organizar y clasificar el Registro Cívico Nacional y el archivo electoral, sino también de dirigir y realizar todos los actos electorales, se compone de miembros nominados por partidos políticos que hayan participado en las últimas elecciones (Arts. 158 y 159). Otros países cuentan con tribunales electorales independientes de los partidos, o que al menos están compuestos de miembros que no han sido designados simple y llanamente en base a una militancia partidaria. En el nuestro, la misma forma de constitución de la JEC levanta dudas acerca de su competencia técnica y de su imparcialidad para garantizar la limpieza de los procesos electorales.

Más aun dado que la conformación de la JEC sigue el mismo criterio de 'mayoría con prima' que opera para la distribución de escaños en el Congreso: 66% para el partido mayoritario y 33% para los restantes partidos

participacionistas. Ello viola el principio de la representatividad establecido en la Constitución Nacional; es incompatible con la democracia que las dos terceras partes de los diputados y senadores pertenezcan a la mayoría por derecho propio, en lugar de un reparto proporcional de estos.

Con ello, no sólo se eliminan las garantías de imparcialidad que esperarían los ciudadanos independientes que optan por el voto en blanco; también desaparecen las garantías para los propios partidos minoritarios participantes, cuyos 3 titulares en la JEC tienen una presencia decorativa sin la capacidad para incidir real y efectivamente en las decisiones; gracias a sus 6 miembros titulares, el partido mayoritario cuenta con poder de veto y mayoría absoluta permanente dentro del máximo organismo electoral del país. De esta manera, la legislación permite que en la práctica, la autoridad electoral funcione totalmente gobernada por un solo partido.

h. Reducción de lo democrático a lo electoral.

Esto incide sobre la idea de participación y sobre la concepción de la política en el país. Primero, la falta de sondeos de opinión hace que la comprensión de lo que piensa, siente y quiere el ciudadano común en diversos momentos se base en apreciaciones subjetivas y poco fundamentadas. Segundo, la falta de ellas dificulta la obtención de imágenes o "retratos" frecuentes y fidedignos de las transformaciones que experimenta la visión del pueblo. Tercero, se entorpece la conformación de una opinión pública informada capaz de adquirir una cierta conciencia como tal. Cuarto, se coarta la efectividad potencial de la opinión pública para presionar por cambios de rumbo en tal o cual política estatal, en tal o cual línea de acción opositora.

Se estimula, en cambio, una creciente autonomía de las decisiones, de los que deciden y de los que ejecutan las decisiones, lo cual estimula la inflexibilidad en el desempeño de estos últimos. Después de todo, sólo se ven obligados a enfrentarse con una manifestación concreta de la voluntad popular en comicios espaciados en el tiempo. Como resultado, se promueve una visión de la acción política --partidaria y ciudadana-- en términos de una pura y simple intervención electoral que reduce la práctica democrática a grandes, breves y distantes torneos quinquenales en los cuales se convoca a la participación popular casi exclusivamente para dotar de un manto formal de legalidad y legitimidad a un poder.

7. Conclusiones: algunos temas para una campaña nacional por elecciones libres.

Hoy el mundo cambia, y el Paraguay es parte de ese mundo. Hay cambios en la legalidad y en las prácticas reales a través de las cuales se ejerce el poder que son posibles y necesarios, tanto para instituir una democracia representativa como para lograr una participación electoral capaz de imprimir al poder una legitimidad consensual. Más que un mero gatopardismo, es decir, retoques cosméticos para que todo siga igual, se requiere una voluntad política capaz de reconocer que el país y el mundo de hoy ya no son el de hace algunas décadas.

Pues es cierto que la Constitución Nacional, en el Paraguay y en cualquier otra parte del mundo, debería operar como marco de referencia fundamental no sólo para la construcción de los diversos códigos de normas legales, sino que también para determinar los derechos y obligaciones de la ciudadanía, la forma de organización de los poderes del estado y el modo de ejercer esos poderes en la sociedad. También es cierto que la legislación electoral, aquí y en cualquier otro lado, es el sistema normativo que reglamenta los procesos electorales de un régimen político, sea este democrático o no, y que se esperaría que tales procesos se desarrollen realmente en consonancia con esas normas.

Pero como señala el jurista Carl Schmitt, cuando se apela al concepto de orden jurídico para referirse a la legalidad de un país, no se debe olvidar que dicho concepto está compuesto de dos términos distintos: del término orden, que se refiere a una situación relativamente estable, estructurada y durable en el tiempo, y del término jurídico, que designa un cierto tipo de construcción normativa. Una norma, agrega, no puede tener validez en medio de un caos; para que pueda ser desplegada, requiere la existencia de una situación normal. Quien desea crear y mantener una norma debe crear y mantener en existencia un orden. Y ese orden, producto de un poder, deja siempre sus huellas impresas en la forma y el contenido de las normas legales que instituye.

Por eso, si se quiere comprender cabalmente a una sociedad, a los principios y las prácticas que su población y sus vecinos de la comunidad internacional perciben como su realidad cotidiana, no basta con apelar a la Constitución y a los códigos legales. Es necesario ingresar al terreno del poder y de la política: del poder creador de orden, de las autoridades y de las formas de proceder de estas. Para usar

la expresión clásica, sólo así se puede hacer el salto del país legal al país real. Esto se puede apreciar claramente contrastando nuestro ordenamiento jurídico-político con las prácticas reales del poder.

a. Restricciones a las libertades públicas, a la soberanía del pueblo y a la separación de poderes del estado.

Es cierto que las libertades públicas están consagradas en la Constitución paraguaya, como también lo está la ciudadanía política en el sentido de sufragio universal. En general, se establece el principio de la alternancia en el poder y la separación de los poderes del estado. Hay elecciones presidenciales, legislativas y municipales regularmente. Además del oficialista Partido Colorado, existen otros partidos políticos de oposición, algunos reconocidos por la Junta Electoral Central y otros que carecen de ese reconocimiento.

Y sin embargo, para muchos es casi una obviedad señalar que en el Paraguay existe un déficit en relación a la vigencia de las libertades públicas y del disenso, carencias que se desprenden de defectos constitucionales, del uso del estado de excepción y de la forma de ejercicio del poder. Pues para el régimen surgido en 1954, el pacto cívico-militar de ese año sigue teniendo preeminencia sobre el pacto constitucional de 1967.

El reconocimiento del conflicto está oscurecido por la imagen organicista o totalista que domina el pensamiento oficial acerca de la sociedad: la de una 'gran familia' o la de un cuerpo orgánico estable y homogéneo que excluye la legitimidad y la honorabilidad del disenso, o lo trata como una desviación inaceptable. El Art. 71 de la Constitución Nacional es particularmente ambiguo al decir que "No se permitirá predicar el odio entre paraguayos, ni la lucha de clases", especialmente en lo que respecta a determinar qué constituye una 'predica del odio'. Este artículo se complementa, en el plano del derecho penal, con las leyes 209/70 y 294/55; ambas penalizan la expresión de ideas, algo reñido con el modo de ser de las democracias y los estados de derecho modernos, que sólo penalizan los actos.

Además, se gobernó durante más de tres décadas bajo condiciones de estado de sitio permanente, que suspende derechos tales como los de manifestarse, expresarse y asociarse, o que los limita considerablemente sin que existiese una fundamentación real de los motivos de una aplicación irrestricta y una prórroga 'sine die' del Art. 79 constitucional sobre el estado de sitio.

En cuanto al ejercicio del poder, se hace un **reconocimiento selectivo de los derechos constitucionales**, sin que se sepa cuales son los criterios oficiales para determinar en qué casos el poder lo respetará y en cuales no: se autorizan algunas concentraciones partidarias en el interior del país y se reprimen violentamente las Asambleas de la Civilidad convocadas en la capital; se dan garantías para la realización de ciertos actos sindicales, pero se prohíbe la realización de elecciones internas de sindicatos 'por orden superior'. No se imponen restricciones para la publicación de algunas investigaciones sociopolíticas pero se cierra 'por tiempo indefinido' un semanario opositor. No se prohíben paneles públicos en un auditorio radial privado, pero la policía, siempre amparada por la consigna de la 'orden superior', prohíbe la entrada de aquellos que no sean empleados de la radio auspiciante.

En relación al reconocimiento explícito de la soberanía popular, un pacto político-militar de más de tres décadas, realizado al margen de todo control por parte de la ciudadanía, hace que una persona sea dirigente obligatorio y único posible para el coloradismo, a la vez que asegura su nominación permanente como candidato presidencial del partido oficialista. Es decir, a nivel de principios el régimen político no impide la alternancia en el poder, pero permite el vitaliciado de hecho: el pacto cívico-militar se complementa legalmente con la ya mencionada Asamblea Constituyente de 1977, cuyo único participante fue el Partido Colorado, que la llevó a cabo con el solo efecto de enmendar la Constitución Nacional para permitir la reelección perpetua del titular del poder ejecutivo.

La Constitución Nacional no garantiza la necesaria separación de los poderes del estado. El parlamento no tiene la facultad de autoconvocarse o de prorrogar sus sesiones por sí mismo, y puede ser disuelto por el gobierno. El caso de la judicatura es similar: el Art. 180 establece que el titular del poder ejecutivo " nombra a los miembros de la Corte Suprema con acuerdo del Senado y a los demás jueces y magistrados con el acuerdo de la Corte Suprema", mientras que el Art. 196 dispone que la duración del cargo de todos los magistrados judiciales es de cinco años, coincidentes con el mandato presidencial.

b. La necesidad de un pacto político democrático.

Bajo estas condiciones, se produce una subversión del régimen republicano y democrático de partidos. El partido oficial reina pero no gobierna, o al menos no gobierna al

estado a cuyo poder se subordina. Los partidos de oposición tienen que elegir entre aceptar una legalidad discriminatoria o actuar en contra de la legalidad en aras de la conquista de un futuro democrático. La ciudadanía vive en un estado en donde el ejercicio de la libertad es un riesgo, incluso el ejercicio de aquellas libertades que las leyes garantizan con su letra y el poder deniega con su obrar.

A pesar del temor y del sentimiento de impotencia generalizada que se va sedimentando luego de varias décadas de vivir en un contexto tan adverso para la acción, la oposición logró sostener una estrategia de **movilizaciones sociales** a partir de marzo de 1986. Ello fue en parte posible al darse la confluencia de una serie de condiciones coyunturales tales como las iniciativas de un sector del Partido Liberal Radical Auténtico en el interior, pero principalmente el activismo militante del gremio del Hospital de Clínicas, el descontento estudiantil y el desgaste de la Federación Universitaria del Paraguay, el surgimiento de un sindicalismo independiente y la pugna interna del Partido Colorado. Pero esta estrategia, iniciada originalmente por sindicatos, estudiantes y organizaciones sociales, y en parte capitalizada posteriormente por los partidos que reingresaron a la arena política asumiendo cada vez una mayor profesionalidad como aparatos de lucha gracias a ellas, tiene que ser modificada sustancialmente.

No se trata de un rechazo de tal estrategia, sino más bien de reconocer sus éxitos y sus límites: por el lado de sus éxitos, contribuyeron decisivamente a abrir espacios de libertad y a recuperar organizaciones de la sociedad civil desmanteladas o controladas por el gobierno; pero por el lado de sus limitaciones reales, resultó evidente que las fuerzas civilistas que buscan establecer una democracia plena se encuentran en una gran desventaja al tener que enfrentarse con fuerzas armadas, militares, policiales y parapoliciales.

Si se quiere realmente construir una sociedad nacional pluralista y democrática, con la participación de la oposición en el proceso electoral y parlamentario, el pacto cívico-militar de 1954 debe ser reemplazado por un pacto político que garantice las condiciones mínimas para el juego democrático. Ello no significa que la oposición deba renunciar a las movilizaciónes, sino que más bien deba articular la movilización con otras modalidades de lucha. Tampoco implica que el gobierno y el partido de gobierno deban renunciar al todo a cambio de nada, sino más bien que deben reconocer la elemental igualdad de condiciones de

competitividad entre oficialismo y oposición para regenerar a la sociedad. Sin ello, la legitimidad electoral seguirá siendo más un enunciado que una materialidad.

Tal vez esto aun no sea percibido en toda su magnitud por aquellos que en este momento cuentan con el control hegemónico del partido y con altos cargos en la estructura gubernamental. Ante el desfase entre circunstancias cambiantes y prácticas inmutables, cabe la posibilidad que se opte por desconocer las transformaciones en curso o bloquear su desarrollo hasta donde sea posible, a través de un reforzamiento de las prácticas tradicionales.

Pero cada día que pasa, aumenta el número de políticos, tendencias, sectores y grupos que salen de la órbita oficial para ingresar al heterogéneo campo opositor. De no implementarse algunas transformaciones a partir de impulsos provenientes del núcleo mismo del poder, éste corre el riesgo de aumentar su **soledad** en el ámbito doméstico e internacional.

Por su parte, hoy algunos sectores activos de la sociedad, sean grupos laicos, la Iglesia, agrupaciones de derechos humanos, movimientos sociales o partidos y movimientos políticos, plantean la importancia de democratizar lo estatal, lo partidario y lo electoral. Pero una predisposición favorable hacia los comicios por parte de la ciudadanía opositora democrática no significa que se garantiza su participación a cualquier precio, sino más bien bajo ciertas condiciones. como por ejemplo, que sean elecciones libres, directas y competitivas, que las distintas fuerzas políticas cuenten con un acceso equitativo a los medios de comunicación (incluyendo la televisión), y que hayan controles que posibiliten un desarrollo correcto del proceso electoral, tanto en el momento de sufragar como en las tareas posteriores de recuento de votos.

También comienzan a reconocer que se necesitan cambios en la legislación existente (por ejemplo, las leyes 294 y 209, la ley de contestación y la ley 886 del Estatuto Electoral), pero que esos cambios incidirán poco sobre la realidad a menos que vengan acompañadas por una negociación política, por una negociación o pacto político mediante el cual la oposición acepte ingresar los procesos electorales a cambio de una real apertura por parte del oficialismo. A nivel macrosocial, esta apertura conlleva una serie de condiciones.

c. Cinco condiciones para el funcionamiento de una política partidaria moderna.

La forma democrática moderna de 'hacer política' nació con el proceso de expansión del sufragio, con la incorporación de la masa de trabajadores asalariados, las mujeres, los jóvenes y los analfabetos a los procesos de constitución de autoridades y decisiones públicas en calidad de **ciudadanos electores**. Supone que el sufragio tiene capacidad efectiva para hacer y deshacer gobiernos, y que los **partidos políticos** se transforman en organizaciones de masa que, basándose en el sufragio, luchan por el poder político dentro de un sistema de partidos realmente competitivo, esto es, uno en el cual los resultados electorales no están completamente determinados de antemano.

Es decir, la política democrática se fue constituyendo a la par que se daba la expansión de la masa de habitantes que podían nombrarse como 'ciudadanos', la ampliación del ámbito de cuestiones a ser discutidas y tratadas por los ciudadanos y la institucionalización de los partidos políticos como canales formadores y canalizadores de la voluntad de los ciudadanos. Pero lo 'político' moderno, en su forma partidaria y democrática, tiene ciertas condiciones de posibilidad sin las cuales su existencia es impensable o impracticable.

En primer lugar, están las **libertades públicas** o derechos civiles consagrados en las diversas constituciones. Ellas permiten que los ciudadanos afines se organicen, sea como clases sociales, grupos culturales o clubes políticos, pero también como partidos que instituyen canales de convocatoria y encuadramiento capaces de transformar a segmentos de la masa ciudadana en fuerza política con voluntad de poder y capacidad para administrar el estado.

La despenalización del pensamiento --la libertad de conciencia, opinión y expresión-- es particularmente importante: en una democracia no pueden haber 'verdades' obligatorias y 'falsedades' prohibidas. Sólo los actos pueden ser penados; la formulación de ideas no, excepto cuando lesionan el derecho de los otros al honor, la dignidad o la respetabilidad.

Segundo, la democracia política supone un **reconocimiento de la diversidad y del conflicto** como algo propio de la vida en sociedad, y por consiguiente, supone una aceptación de la legitimidad de múltiples tipos de creencias, sistemas de valores, propuestas y proyectos que pueden ser expresados y defendidos por una multiplicidad de actores.

En tercer lugar, lo político moderno supone la convicción que la única fuente de poder legítimo proviene del pueblo, quien opera como el soberano en última instancia. La soberanía popular se manifiesta directamente en contiendas electorales periódicas, e indirectamente por delegación en representantes que se desempeñan en los órganos del poder estatal, representantes que son propuestos a la ciudadanía por los partidos. Esta creencia en la soberanía de 'todos' (el pueblo) excluye toda creencia en la soberanía de 'algunos', sea el monarca, el líder carismático, el estamento militar o el partido totalitario (nacionalista, fascista o proletario), que en regímenes no democráticos se autoarrojan la titularidad de la soberanía.

Por eso en regímenes republicanos y democráticos, el poder --al ser propiedad de todos-- no es propiedad de nadie en particular, está vacante: su único 'dueño' o soberano, el pueblo, no lo ejerce, sino que delega el mando en sus representantes. El poder real carece de un titular único, exclusivo y permanente: cualquier gobierno, o titular del poder, debe obligatoriamente desalojarse el día en que fenece su mandato.

Cuarto, el ejercicio del poder ejecutivo y judicial deben ser autónomos entre sí, y estos a su vez deben serlo de la instancia legislativa de formulación de leyes. El poder (ejecutivo) no puede dictar ley, y quien la dicta (el Parlamento) no es el encargado de aplicarla; de la misma manera que el que vigila la infracción de las leyes y aplica sanciones (la judicatura) tampoco hace las leyes, ni administra el estado. Los funcionarios del estado también deben subordinarse a la ley que rige para todos: nadie está por encima de la ley. La universalidad de su imperio rige para gobernantes y gobernados. La separación de poderes es el mecanismo operativo a través del cual el estado puede funcionar democráticamente sin someter a la sociedad a un cautiverio. No se conoce ningún régimen totalitario que no haya intentado borrar la separación entre ellos.

Quinto, en las democracias, la articulación entre el sistema de partidos, el sistema electoral y las estructuras territoriales de representación tales como el parlamento y los municipios, configura un espacio institucional autónomo para la política. Es decir, configura un espacio que, siendo independiente del poder político central, permite la puesta en práctica de deliberaciones, conflictos y negociaciones: entre gobierno y oposición; entre los diversos partidos políticos; y entre sectores sociales organizados como movimientos o grupos de presión, partidos y órganos del poder estatal. Sin una arena institucional autónoma del poder central, se bloquea la tarea

político-partidaria de tematizar problemas sociales, proponer opciones globales para resolverlos, implementar las decisiones adoptadas y fiscalizar su cumplimiento cabal.

Estas cinco condiciones --el reconocimiento de la conflictividad social, la vigencia efectiva de libertades civiles, la existencia de un espacio institucional autónomo, la separación de los poderes del estado y la soberanía popular y la posibilidad efectiva de alternancia partidaria en el gobierno-- constituyen los ejes sin los cuales la política moderna, en su forma partidaria y democrática, difícilmente puede existir.

3. Apéndice.

CUADRO I

ELECCIONES GENERALES EN EL PARAGUAY, 1963-1983
DISTRIBUCION DE VOTOS POR PARTIDO

	ANR	PL	PLR	PRF	NULOS	TOTAL
1963-1968	569.551 (90.6%)	47.750 (7.6%)			11.314 (1.8%)	628.615 (100%)
1968-1973	465.535 (70.9%)	27.965 (4.25%)	139.622 (21.3%)	16.871 (2.57%)	6.421 (0.98%)	656.414 (100%)
1973-1978	681.306 (83.63%)	24.611 (3.02%)	98.096 (12.04%)		10.597 (1.3%)	814.610 (100%)
1978-1983	900.774 (89.98%)	37.059 (3.7%)	54.984 (5.5%)		8.177 (0.8%)	1.000.994 (100%)
1983-1988	944.637 (90.05%)	34.010 (3.24%)	59.094 (5.63%)		11.255 (1.07%)	1.048.996 (100%)

FUENTE: Elaboración propia en base a informaciones publicadas en el diario *Patria*, Asunción, Miércoles 22 de Julio de 1987, p. 14.

ANR = Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado).

PL = Partido Liberal.

PLR = Partido Liberal Radical.

PRF = Partido Revolucionario Febrerista.

CUADRO II

ELECCIONES GENERALES EN EL PARAGUAY, 1963-1983
DISTRIBUCION DE SUFRAGIOS GOBIERNO-OPOSICION

	GOBIERNO	OPOSICION	NULOS	TOTAL
1963-1968	569.551 (90.6%)	47.750 (7.6%)	11.314 (1.8%)	628.615 (100%)
1968-1973	465.535 (70.9%)	184.458 (28.1%)	6.421 (0.98%)	656.414 (100%)
1973-1978	681.306 (83.63%)	122.707 (15.06%)	10.597 (1.3%)	814.610 (100%)
1978-1983	900.774 (89.98%)	92.093 (9.2%)	8.177 (0.8%)	1.000.994 (100%)
1983-1988	944.637 (90.05%)	93.104 (8.87%)	11.255 (1.07%)	1.048.996 (100%)

FUENTE: Elaboración propia en base a informaciones publicadas en el diario *Patria*, Asunción, Miércoles 22 de Julio de 1987, p. 14.

GOBIERNO = Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado).

OPOSICION = Para elecciones realizadas en 1963, sólo Partido Liberal (PL); para elecciones 1968-1973, PL, Partido Liberal Radical (PLR) y Partido Revolucionario Febrerista (PRF); para elecciones 1978-1983 y 1983-1988, sólo PL y PLR.