

# Polos opuestos

Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional

**La vigencia de la nueva Ley Orgánica Municipal, con canales y oportunidades de participación ciudadana, y los avances en el proceso de extender el derecho al voto a los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior, son dos aspectos positivos para mejorar las condiciones del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. Paralelamente, persiste la baja calidad institucional del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los partidos políticos, instancias protagónicas con gran responsabilidad en garantizar un mejor panorama para la participación política de la ciudadanía y cuya situación no contribuyó a crear un mejor escenario para la realización de las elecciones municipales, en las que hubo un regular nivel de participación ciudadana y varios hechos irregulares a los que, lamentablemente, ya nos estamos acostumbrando en cada votación.**

Enrique Gauto Bozzano,  
Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana

## INTRODUCCIÓN

Luego de varios años sin modificaciones legales que favorezcan las garantías para la participación política de la ciudadanía, en el periodo de este informe resalta la entrada en vigencia de una nueva Ley Orgánica Municipal, que abre interesantes perspectivas para una mayor incidencia de los ciudadanos y ciudadanas en los gobiernos municipales. Así también, los avances dados en el estudio de una propuesta de enmienda constitucional para que los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior tengan derecho a votar es otro de los aspectos nítidamente positivos que pueden destacarse.

En el polo negativo, se siguen observando varios problemas en la vida institucional del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), entre ellos el funcionamiento de este organismo desde hace prácticamente 2 años con 2 de 3 titulares que deben conformarlo. En cuanto a los partidos políticos, en general persisten aspectos negativos en su actuar, que siguen afectando su credibilidad y validez como espacios de participación política para la ciudadanía.

En este escenario de polos opuestos aparecen las elecciones de autoridades municipales para el periodo 2010-2015, con un nivel medio de participación que no varió en relación a anteriores comicios municipales. En esta ocasión, se constató una vez más la “normalización” de varios hechos irregulares y hasta ilegales, que aún no han podido ser erradicados, cuya responsabilidad compartida recae cuanto menos en 4 instituciones: el TSJE, los partidos políticos, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

## MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

La participación política, es decir “[...] aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos [...]” (Gauto Bozzano, 2009: 512), requiere como condición fundamental que cada ciudadano y ciudadana tenga las suficientes garantías para ejercer sus derechos políticos, o sea, aquellos que le permiten incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad.

Entonces, desde un marco conceptual, los derechos políticos permiten la concreción de la participación política de la ciudadanía. Al haber participación política, hay una construcción de la democracia. Es importante precisar que hablar de construcción de la democracia es hablar en dos niveles: por un lado, la democracia como sistema de gobierno que realmente responda a las demandas y garantice los derechos de la ciudadanía; y, por otro, como conjunto de normas de convivencia cuya construcción debe contemplar la práctica de principios democráticos (tolerancia, respeto a la diversidad, equidad de género, otros) por parte de la ciudadanía y la obligación del Estado de crear las condiciones para la práctica de estos principios en la sociedad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las ideas de este párrafo están basadas en la presentación “Ciudadanía y Democracia”, realizada por Clyde Soto en la Escuela de Ciudadanía 2006, organizada por Decidamos.

Desde un marco normativo general, los derechos políticos están consagrados en la Constitución, al establecerse la forma del Estado y de Gobierno (art. 1) y el ejercicio del Poder Público (art. 3). De manera específica y complementaria, el marco normativo constitucional de los derechos políticos está situado en los artículos 117 a 126 de la Constitución:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas (art. 117).

En este sentido, se garantiza el derecho al sufragio (art. 118 a 120), se establecen el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación (art. 121 a 123) y se reconoce el sentido de los partidos políticos (art. 124 a 126).

Es importante señalar también que la mayor parte de la normativa nacional sobre los derechos políticos está organizada principalmente en la nueva Ley Orgánica Municipal (LOM), ley 3966/10, y en el Código Electoral, ley 834/96.

En el ámbito internacional, resulta clave tener presentes los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre en lo relativo al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente). Éstos se concretan como obligaciones de los Estados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 25, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 23.

Además, el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres a través de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 7 y art. 11 inc. c, en consonancia con lo dispuesto en la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95, art. 4 inc. j. Asimismo, se ha comprometido a asegurar la participación de los trabajadores y las trabajadoras emigrantes y sus familiares en los asuntos públicos del Estado, incluido el derecho al voto, conforme a la Convención sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08. Finalmente, se ha comprometido a garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, art. 29.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, garantiza el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta (art. 12). En cuanto a las implicancias de este derecho en la vida política de la sociedad, el Comité de Derechos del Niño estableció las recomendaciones para su ejercicio en su Observación General N° 12 “El derecho del niño a ser oído” (Comité de Derechos del Niño, 2009).

## **SITUACIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS (ART. 117, CONSTITUCIÓN)**

### **Vigencia de la nueva Ley Orgánica Municipal**

Un importante avance en las garantías para la vigencia de los derechos políticos –y en particular respecto a mejorar las condiciones para la participación política de la ciudadanía– representa la Ley Orgánica Municipal (LOM), sancionada por el Congreso el 17 de diciembre de 2009 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 8 de febrero de 2010. Con sus 285 artículos sustituye a la anterior ley 1294/87, originada durante la dictadura y con características propias de aquella época. Varios aspectos negativos, como la limitación de la participación ciudadana y la poca autonomía que otorgaba a las municipalidades, conformaban la antigua ley.

Tal como se planteó en informes anteriores (Gauto Bozzano, 2007, 2008 y 2009), la Ley Orgánica Municipal actual es fruto de un proceso de construcción participativa iniciado en 2004, del cual formaron parte varias organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales y representantes de partidos políticos<sup>2</sup>.

En lo que hace a la participación política, esta nueva ley incorpora varios canales y oportunidades para que la ciudadanía intervenga efectivamente en los gobiernos municipales, para que implementen políticas públicas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan en los municipios. Parte de estos canales y espacios de participación incluidos ya venían implementándose en forma exitosa en algunos municipios, principalmente a partir de la movilización ciudadana para exigir que las autoridades municipales interactuaran con la población y para que la institución municipal respondiera a las diversas demandas sociales.

Sin duda alguna, la implementación de esta ley implicará un desafío relevante para las nuevas autoridades municipales electas en los comicios del 7 de noviembre de 2010, y representará una obligación para ellas, a fin de que estos canales y espacios de participación ciudadana sean efectivamente garantizados en la práctica. Así también, estos canales representan una oportunidad y una herramienta importante para que los ciudadanos y las ciudadanas de cada municipio puedan incidir cada vez más en la institución y las autoridades municipales. Esta incidencia podrá ser mayor en la medida en que la ciudadanía –organizada o no– se empodere de estas herramientas claves de participación política.

<sup>2</sup> Una red de organizaciones e instituciones estuvo conformada por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci), la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (Ajumpa), la Red de Mujeres Municipales del Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (Fedem) y Alter Vida.

**CUADRO 1. Comparaciones entre las sucesivas leyes orgánicas municipales en materia de participación política de la ciudadanía**

Aspectos	Ley 1294/87 (derogada)	Ley 3966/2010 (vigente)*
Comisiones vecinales	El intendente o la intendenta debe autorizar su funcionamiento	- Libertad de organización - Regulación por ordenanza**
Audiencias públicas	No están previstas, pero en la práctica se realizaron	- Convocatoria optativa - No vinculantes
Acceso a la información pública	No está previsto	15 días de plazo para la respuesta a la solicitud
Publicidad del orden del día de la Junta Municipal	No está prevista	Al menos 1 día hábil antes de la sesión
Carácter de las sesiones plenarias de la Junta Municipal	No está explícito que sean públicas y abiertas	Públicas y abiertas
Participación con voz en las sesiones plenarias de las comisiones asesoras	No está prevista	Está prevista
Iniciativa popular para proyectos de ordenanza	No está prevista	Está prevista y se establecen los requisitos

\* Los puntos señalados en el esquema presentado, en lo referente a la Ley N° 3966/2010, están establecidos en sus art. 39 y 65 a 72.

\*\* En ningún caso esta regulación por ordenanza deberá menoscabar o impedir la constitución de las comisiones vecinales u otro tipo de organización vecinal y comunitaria.

Fuente: elaboración propia en base a datos proveídos por integrantes de la red de organizaciones que impulsó el proyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal.

Sobre el proyecto de ley “De participación ciudadana”, en el periodo de este informe no se ha avanzado en su estudio por parte del Congreso Nacional, y su situación actualmente es la misma que la planteada en el informe anterior (Gauto Bozzano, 2009: 515).

### Sin cambios legales que favorezcan la participación política de la mujer<sup>3</sup>

La participación política de la mujer, sobre la cual refiere la última parte del artículo 117 de la Constitución, es uno de los temas que prácticamente no tuvo novedades en relación a informes de años anteriores, sobre todo en lo referente a modificaciones legales que contribuyan a generar mejores condiciones para hacer efectivos estos derechos sin discriminación por motivos de género.

El Código Electoral aborda también este tema cuando establece entre las cuestiones que deben estar indefectiblemente contenidas en los estatutos de los partidos políticos “los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión” (art. 32 inc. r).

Tanto el 20% mínimo que deben cumplir los partidos para la integración de mujeres en listas de cargos electivos para elecciones internas partidarias, como la exigencia de nombrar a mujeres en una importante proporción en cargos públicos decisivos, sin que la normativa establezca mecanismos concretos para la aplicación de este principio, son aspectos claramente insuficientes para lograr avances hacia una mayor participación política de las mujeres y en igualdad de oportunidades.

3 Para complementar información sobre la participación política de la mujer, se refiere al artículo de discriminación hacia las mujeres, del capítulo de derecho a la igualdad, en este informe.

En el ámbito parlamentario, en relación al año pasado no ha habido avances en el estudio del proyecto de ley que introduce modificaciones en el inciso r) del artículo 32 de la ley n° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo, en el cual se propone elevar al 50% el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las listas para elecciones internas (Gauto Bozzano, 2009: 516).

## 18 mujeres electas como intendentas

Se trata de 5 mujeres más en comparación a los comicios municipales de 2006, quienes fueron electas como intendentas en los comicios del 7 de noviembre de 2010. Aún este porcentaje sigue siendo muy bajo y es un indicador muy importante de cuánto queda por hacer para avanzar en el principio constitucional de promover el acceso y participación de las mujeres a funciones públicas.

### CUADRO 2. Cantidad y porcentaje de mujeres electas para la intendencia municipal

Elecciones	Cantidad	Porcentaje
Municipales 2001	11 de 219 municipios	5,02%
Municipales 2006	13 de 230 municipios	5,65%
Municipales 2010	18 de 238 municipios	7,56%

Fuente: los datos sobre mujeres electas en 2001 y 2006 corresponden al sitio de la Unidad de Género, dentro la página web del TSJE ([www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)). Los datos de 2010 son de elaboración propia en base a los resultados del sistema de transmisión de resultados electorales preliminares (TREP) del TSJE, sistema que emitió resultados preliminares sobre un promedio de 97% de mesas escrutadas.

## DERECHO AL SUFRAGIO Y CALIDAD DE ELECTORAS Y ELECTORES (ART. 118 Y 120, CONSTITUCIÓN)

### Regular nivel de participación en elecciones municipales<sup>4</sup>

Las elecciones municipales del 7 de noviembre de 2010<sup>5</sup> mantuvieron en general el mismo nivel de participación de los comicios realizados en 2001 y 2006, muy lejos de las elevadas cifras registradas en los comicios locales de 1991 y 1996.

4 El análisis de estos derechos a la luz de las elecciones municipales permite contemplar una amplitud de puntos. Algunos de ellos se presentan en este informe y en otros ya no fue posible presentarlos debido al corto tiempo existente entre la fecha de realización de las elecciones y la fecha de cierre de este artículo. Otros análisis serán desarrollados en el artículo del informe de 2011.

5 Es importante señalar los antecedentes de estas elecciones municipales: el primero es que a través de la Ley 2460/04 se había establecido la duración del mandato de las autoridades municipales a ser electas en los comicios de 2006 en 4 años. Sobre este punto es importante rectificar un error involuntario en la redacción del artículo anterior (Gauto Bozzano, 2009), en el cual se señalaba que la aprobación de esta ley se orientaba a ordenar el calendario electoral para que desde 2018 las elecciones municipales se realizaran al menos el mismo año que las nacionales, cuando era el objetivo real, aunque sigue refiriéndose al ordenamiento del calendario electoral, en realidad apuntaba a lograr dos años y medio de tiempo entre una y otra, tornando más "liviano" el cronograma. El segundo antecedente es el escenario en el cual surgió la posibilidad de que las autoridades municipales electas para el periodo 2006-2010 permanecieran un año más en sus cargos, lo cual iba a implicar que los comicios municipales se realizaran en 2011 (Gauto Bozzano, 2009: 517-518). Al haber quedado sin efecto esa posibilidad, quedó confirmada la realización de las elecciones en 2010, y el 24 de febrero de 2010 el TSJE emitió la Resolución 02/2010 "por la que se convoca a elecciones para intendentes y miembros de juntas municipales el día 7 de noviembre de 2010", en donde señala "[...] que el mandato de las autoridades municipales que serán electas en estos comicios, corresponden al período 2010-2015" (art. 3).

**CUADRO 3. Porcentaje de participación electoral (1991-2010)**

Elección	Participación electoral	Ausentismo
Elecciones municipales 1991	80,00	20,00
Elecciones generales 1993	69,00	31,00
Elecciones municipales 1996	83,31	16,69
Elecciones generales 1998	80,54	19,46
Elecciones para vicepresidente 2000	60,72	39,28
Elecciones municipales 2001	54,49	45,51
Elecciones generales 2003	64,29	35,71
Elecciones municipales 2006	49,90	50,10
Elecciones generales 2008	65,64	34,36
Elecciones municipales 2010	54,72	45,28

Fuente: elaboración propia en base a fuentes diversas: los datos de 1991 y 1993 fueron tomados del diario Última Hora, 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación, y los de 1993, del TSJE. Los datos de 1996 a 2008 corresponden a la página web del TSJE ([www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)). Los datos de 2010 implican la suma de los resultados del cómputo definitivo del 100% de las mesas de Asunción y de los resultados del sistema TREP del TSJE, que emitió resultados preliminares sobre el 97% de las mesas totales contabilizadas a escala nacional.

En cifras reales, el 54,72% de participación implica que votaron aproximadamente 1.659.000 personas de un padrón total de 3.031.143. No es posible afirmar taxativamente que esta cifra sea baja, pero debe preocupar el hecho que casi la mitad de las personas inscriptas en el padrón no haya ido a votar. Sin entrar a hacer un análisis a profundidad de las razones por las cuales se dio este regular nivel de participación, es importante señalar que varios de los organismos e instituciones que cumplen funciones protagónicas en la organización y realización de estos comicios no están funcionando adecuadamente, y ello no crea un escenario favorable, que motive la masiva participación ciudadana a través del voto. Entre estas instituciones se encuentran tanto el TSJE como los partidos políticos, que siguen gozando de una baja credibilidad por parte de un amplio sector de la ciudadanía.

En sucesivas ediciones de este informe (Gauto Bozzano, 2007, 2008 y 2009) se ha venido señalando la baja institucionalidad del TSJE y de los partidos políticos, dos instancias fundamentales para garantizar mejores condiciones para el ejercicio del voto ciudadano. Un reflejo de su mal funcionamiento tiene que ver con las ya habituales y reiteradas denuncias realizadas principalmente a través de la prensa acerca de numerosos hechos ilegales e irregulares que ya son moneda común en cada elección: baja formación de los miembros de mesa, inducción al voto, compra de cédulas, hechos que podrían evitarse en un escenario de mejor funcionamiento y mayor institucionalidad de los partidos políticos<sup>6</sup>. Los hechos de

6 Como muestra se puede ver: La venta de votos por pan o dinero es un fracaso de nuestro pueblo. Diario ABC Color, Asunción 28 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/la-venta-de-votos-por-pan-o-dinero-es-un-fracaso-de-nuestro-pueblo/>, consultado el 30 de noviembre de 2010. Paso a paso de un operador colorado comprando cédulas. Aldía, Pedro Juan Caballero 15 de noviembre de 2010. Publicado en: [http://www.amambayaldia.com/noticias\\_ver.php?id=1208&cat=2](http://www.amambayaldia.com/noticias_ver.php?id=1208&cat=2), consultado el 30 de noviembre de 2010. Elecciones municipales en Villa Elisa – Paraguay. Compra/venta de documentos de identidad. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=ihRRAjyAmVI&feature=related>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

inducción al voto, compra de cédulas y otros delitos electorales denunciados en días de la elección también deben concitar la atención del Ministerio Público y la Policía Nacional, que necesariamente deben mejorar sus mecanismos de seguimiento y control de estos hechos.

### TSJE, incompleto desde hace dos años

Han transcurrido 2 años desde la renuncia de Rafael Dendia como ministro del TSJE, institución con un rol fundamental en la garantía del ejercicio del derecho al sufragio, y persiste aún la vacancia dejada. En el informe anterior (Gauto Bozzano, 2009: 518-519) se describen detalladamente los pasos, y sobre todo los obstáculos, que fueron impidiendo la designación de un nuevo ministro o una nueva ministra para ocupar esta vacancia. Entre los principales obstáculos se encontraba que el entonces presidente del Consejo de la Magistratura y diputado por Guairá, Gustavo Mussi, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), había decidido no remitir la terna a la Cámara de Senadores debido, según él, a un impedimento –que no era tal– generado por la presentación de un recurso judicial contra la conformación de la terna<sup>7</sup>.

Aún sin ser remitida la terna al Senado, en abril de este año se produjo la renuncia de Mirta Beatriz González, quien la integraba junto con Modesto Monges y Jorge Rolón Luna. Esta situación implicó que el Consejo de la Magistratura iniciara un nuevo proceso para completar la terna. Para que ello suceda, se precisa que el nuevo candidato o la nueva candidata alcancen una determinada cantidad de votos de los integrantes del Consejo. He aquí el problema: hasta ahora ninguno de los candidatos y candidatas a completar la terna reúne los votos necesarios para integrarla.

El funcionamiento del TSJE con solo dos ministros no es el único problema que afecta a este organismo, pero sí es tan grave que no debería seguir esperando para ser solucionado. Éste y otros tantos inconvenientes por los que atraviesa el TSJE no crean un contexto institucional favorable para fomentar y promover mejores garantías para el ejercicio del sufragio.

### Propuestas legislativas en relación al derecho al sufragio

#### *Voto de paraguayos y paraguayas en el exterior, camino al referéndum*<sup>8</sup>

La media sanción otorgada por la Cámara de Diputados, en octubre de este año, al proyecto de enmienda del artículo 120 de la Constitución representa indudablemente un aspecto positivo en el período de este informe. La propuesta ahora se encuentra en manos de la Cámara de Senadores que, de aprobarla, posterior-

7 La terna fue integrada por el Consejo de la Magistratura el 24 de agosto de 2009, con Mirta Beatriz González, Modesto Monges y Jorge Rolón Luna.

8 Para profundizar y ampliar información relativa al alcance, sentido y significado de esta propuesta se refiere al artículo sobre discriminación a las personas migrantes, en el capítulo de derecho a la igualdad, en este mismo volumen, el cual se concentra este año en el derecho a voto de los paraguayos y las paraguayas residentes en el extranjero.

mente debe ser remitida al TSJE para que convoque a un referéndum que tendrá carácter vinculante (art. 290, Constitución).

Esta propuesta es consecuencia de un esfuerzo impulsado por diferentes colectivos de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, y en caso que finalmente la enmienda sea aprobada en el referéndum, se convertirá en un avance importante dentro del marco legal que afecta a los derechos políticos. A la vez, será la primera propuesta que estaría siendo sometida a la realización de un referéndum en el país (art. 121, Constitución) y en la primera modificación de la actual Constitución.

## Desbloqueo de listas cerradas, en proceso de estudio

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública y de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores emitieron dictámenes en junio de este año respecto a tres proyectos de ley<sup>9</sup> que buscan la implementación del desbloqueo de listas cerradas para las elecciones de cuerpos legislativos. Considerando la alta similitud de los tres proyectos, estas comisiones han optado por el camino de la economía legislativa y emitieron dictámenes que integran los tres proyectos en uno solo, el que debe ser posteriormente presentado al plenario del Senado.

Ya en informes anteriores se habían señalado los aspectos favorables que conllevaría para el derecho al voto la entrada en vigencia del desbloqueo de listas cerradas, y los aspectos que deben cuidarse para que esta propuesta sea adecuadamente implementada (Gauto Bozzano, 2009: 520).

## Inscripción al Registro Cívico Permanente (RCP)

En octubre de 2009 fue promulgada la Ley 3872/2009, por la cual se modifica el artículo 4 del Código Electoral<sup>10</sup>, en la cual se establece que el TSJE, al menos una vez al año y previa comunicación al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), deberá habilitar en instituciones educativas públicas y privadas mesas de inscripción al RCP para las y los estudiantes en edad de votar. Este hecho constituye un aspecto positivo en la creación de condiciones para el ejercicio del derecho al voto por parte de ciudadanos y ciudadanas que ya tengan edad para votar.

9 Los tres proyectos en cuestión son: el que modifica los artículos 40, 41, 43 a 45, 47, 258 y 266 inc. c del Código Electoral, presentado por los senadores Marcelo Duarte, Miguel Carrizosa y Ana María Mendoza de Acha, del Partido Patria Querida (PPQ), el 1 de octubre de 2009; el que establece modalidades y disposiciones para cargos pluripersonales en elecciones partidarias, presentado por los senadores Julio César Velázquez y Silvio Ovelar, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), el 4 de marzo de 2010; el que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 del Código Electoral, presentado por el senador Hugo Estigarribia Gutiérrez, de la ANR, el 13 de mayo de 2010. Fuente: sitio del Sistema de Información Legislativa, en <www.congreso.gov.py>, consultado el 29 de noviembre de 2010.

10 El entonces proyecto de ley había sido presentado por el diputado por Asunción Oscar Tuma, del Punace, el 21 de agosto de 2008, y sancionado por el Congreso Nacional el 22 de septiembre de 2009, según información recogida del sitio del Sistema de Información Legislativa, en <www.congreso.gov.py>.

## **REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR (ART. 121 A 123, CONSTITUCIÓN)**

En los últimos años de elaboración de este informe se ha venido señalando la escasa utilización de estos dos mecanismos que se encuadran dentro del conjunto de derechos políticos, así como los excesivos requisitos establecidos para hacer uso de ellos, que en cierta forma podrían dificultar su utilización. En todo el periodo de vigencia de la actual Constitución se han presentado solamente dos proyectos de ley en este sentido: uno que planteaba un referéndum para anular los efectos de la suspensión de la aplicación del impuesto a la renta personal (IRP) y otro más a través del mecanismo de la iniciativa popular, impulsado desde el Partido Patria Querida (PPQ) para el desbloqueo de las listas de candidaturas electorales (Gauto Bozzano, 2009: 520-521).

Las novedades en este período del informe son dos: en primer lugar, la posibilidad de realización de un referéndum para aprobar o no la extensión del derecho al voto a los paraguayos y las paraguayas residentes en el exterior, como parte del proceso de enmienda constitucional, mientras que la Ley Orgánica Municipal incorpora la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ordenanza a las juntas municipales, con lo cual amplía las condiciones para la utilización de este mecanismo, constitucionalmente establecido para los proyectos de ley ante el Congreso Nacional.

Es destacable que entre los requisitos para la presentación de la iniciativa popular de ordenanzas a las juntas municipales, la Ley Orgánica Municipal establece:

*[...] la firma de por lo menos el 5% de electores, en distritos electorales de 1 a 20.000 electores; del 4%, en distritos electorales de 20.001 a 50.000 electores; del 3%, en distritos electorales de 50.001 a 100.000 electores; del 2%, en distritos electorales de más de 100 electores [...] (art. 39 inc. b).*

## **PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 124 A 126, CONSTITUCIÓN)**

### **Participación de numerosas agrupaciones políticas en elecciones municipales**

Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional [...] (art. 125, Constitución).

En esta perspectiva constitucional resulta importante que numerosos partidos, movimientos, alianzas y concertaciones políticas participen de los citados comicios, en vista que ello representa una forma más en que los ciudadanos y ciudadanas pueden intervenir en los asuntos públicos, ya sea presentándose como candidatos a cargos electivos o expresando directamente su apoyo a los candidatos y candidatas de la nucleación política de la que forman parte. Así, se ha registrado la participación de varias agrupaciones políticas en las elecciones municipales de

2010 (cuadro 4) y se han conformado varias agrupaciones políticas regionales transitorias<sup>11</sup> a fin de presentarse con candidaturas en estas elecciones (cuadro 5).

**CUADRO 4. Participación de partidos políticos y movimientos políticos nacionales en elecciones municipales 2010**

Tipo de agrupación	Cantidad
Partidos políticos	20
Movimientos políticos nacionales	3

Fuente: página web del TSJE ([www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)).

**CUADRO 5. Participación de movimientos, alianzas y concertaciones regionales en elecciones municipales 2010 (por región)**

Región/departamento	Tipo de agrupación		
	Movimientos regionales	Alianzas regionales	Concertaciones regionales
Asunción	4	0	1
Concepción	2	2	2
San Pedro	4	9	7
Cordillera	3	2	9
Guairá	2	12	0
Caaguazú	2	3	5
Caazapá	2	4	6
Itapúa	7	3	6
Misiones	1	5	2
Paraguarí	3	1	5
Alto Paraná	14	2	13
Central	20	8	18
Ñeembucú	1	5	2
Amambay	1	0	0
Canindeyú	3	1	3
Presidente Hayes	7	4	4
Alto Paraguay	0	3	2
Boquerón	1	3	1
Total	77	67	86

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de la página web del TSJE ([www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)).

<sup>11</sup> La denominación de "transitorias" significa que quedaron habilitadas legalmente al efecto de presentar candidaturas a las elecciones municipales y que caducarán cuando se oficialicen los resultados de estos comicios.

## Propuestas legislativas sobre el rol y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

### *Financiamiento político*<sup>12</sup>

El financiamiento político es un tema fundamental vinculado al rol y funcionamiento de los partidos políticos. Este tema se ha venido abordando en forma continua en los informes de los últimos años, en vista de su relevancia en el conjunto de modificaciones necesarias a la normativa electoral paraguaya. En tal sentido, se ha hecho un seguimiento al proyecto de ley que regula el financiamiento político, cuyo estudio lamentablemente se encuentra paralizado en el Congreso Nacional (Gauto Bozzano, 2007: 515; 2008, 701-702; 2009: 522-523).

En el período de este informe surgen al menos dos hechos que contribuyen a reposicionar el tema del financiamiento político en el debate público:

- Las elecciones municipales del 7 de noviembre de 2010 son las primeras que se realizan después de muchos años sin que la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR) sea el partido de gobierno y, al no contar con el manejo del aparato estatal, se colocaba un signo de interrogación sobre su capacidad para obtener recursos suficientes para la campaña electoral.
- La aparición en la ANR de dos empresarios de alto poder económico con posturas políticas: Horacio Cartes y Elzear Salemma.

El resurgimiento del debate en torno al financiamiento político a partir de los citados hechos podría constituir el reinicio de un proceso que lleve a las necesarias modificaciones legales para transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos, un aspecto que debe formar parte de la agenda de los varios ajustes legales que se precisan para que los partidos puedan retomar la senda de la institucionalidad, y así cumplir realmente con el rol que les asigna la Constitución. Debe señalarse también que este tema es hoy un punto central que diversas organizaciones de la sociedad civil en varios países del continente estuvieron o están actualmente impulsando en el amplio marco de las propuestas de reformas a los sistemas electorales de sus respectivos países.

### *Situación de otros proyectos de ley sobre los partidos políticos*

No ha habido avances en el estudio parlamentario del proyecto de ley que modifica el artículo 6 inciso p de la ley 635/95 que reglamenta la justicia electoral, presentado en setiembre de 2009 por la senadora Blanca Fonseca, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), en el cual se propone que los partidos y movimientos políticos estén obligados a gastar no menos del 20% de los subsidios recibidos en actividades referentes a capacitación de sus afiliados y afiliadas. Este proyecto aún no tuvo dictamen de las comisiones a las que fue girado para su estudio: la de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, y la de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo.

<sup>12</sup> Para analizar el financiamiento político también se deben abordar los subsidios a los partidos políticos, aunque ello no es parte de este artículo, debido a que precisa de un estudio mucho más pormenorizado, en vista a sus diferentes y amplias aristas políticas y técnicas.

## CONCLUSIONES

El ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía requiere al menos de dos condiciones básicas: reformas legales e institucionalidad de los organismos que tienen responsabilidad en crear condiciones favorables para su ejercicio. En el plano legal, la aprobación de la Ley Orgánica Municipal y el buen camino andado hasta el momento por la propuesta de voto de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior son aspectos claramente favorables.

Lastimosamente, persiste un debilitamiento institucional en el cual se encuentran inmersos el TSJE y los partidos políticos, que pareciera no ser remediable en el corto plazo. En el caso del TSJE, sigue siendo la expresión del intento de varios sectores político-partidarios por controlarlo a su gusto, desvirtuando el papel fundamental que tiene en un sistema electoral democrático. En el caso de los partidos políticos, resulta difícil visualizar cambios profundos cuando los actores, que deberían ser parte de la solución, son también parte del problema.

Las elecciones municipales han dejado varios temas por debatir y analizar en función a la participación política de la ciudadanía. Este debate debería encaminarse a iniciar lo antes posible el conjunto de reformas que necesariamente precisa nuestro sistema electoral, a fin de mejorar las condiciones para que esta participación política mejore en cantidad y en calidad.

## RECOMENDACIONES

Varias de las recomendaciones incluidas en los informes de años anteriores se mantienen vigentes en vista de la persistencia de las mismas problemáticas relacionadas a los derechos políticos.

- Crear en los municipios las condiciones necesarias para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan hacer uso de los canales, mecanismos y espacios de participación política establecidos en la nueva Ley Orgánica Municipal. Ésta es una responsabilidad principal de las autoridades municipales.
- Aprobar las modificaciones al Código Electoral para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados.
- Adoptar medidas administrativas y legales para favorecer el ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, facilitando la inscripción al Registro Cívico Permanente, promoviendo la inscripción de grupos sociales tradicionalmente discriminados, entre ellos personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.
- Asegurar la conformación completa del TSJE, para lo cual es necesario que el Consejo de la Magistratura integre en forma urgente la terna de candidatos y candidatas a llenar la vacancia producida en uno de los cargos de ministro o ministra del TSJE.
- Iniciar y sostener el saneamiento administrativo y financiero del TSJE, con estrategias comunicacionales que se funden en la transparencia.

- Iniciar en el corto plazo el proceso de reforma de la normativa electoral, a través del estudio y elaboración de una propuesta unificada por parte de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil. Esta propuesta debe incluir una variedad de temas, entre los cuales son claves la regulación del financiamiento político y otros cambios legales, a fin de que los partidos políticos puedan cumplir con el rol que la Constitución le asigna.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Gauto Bozzano, Enrique (2007) *Instituciones en crisis... derechos en crisis. Derechos políticos* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 504-518.
- Gauto Bozzano, Enrique (2008) *El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política. Derechos políticos* en: Coordinadora por los **Derechos Humanos en Paraguay (2008) Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 683-704.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009) *Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáiipe**. Asunción: Codehupy, pp. 511-525.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales: Paraguay*. Nueva York, Cedaw. Documento catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.