

Derecho a la asociación, reunión y participación





Urge la modificación de la Ley del "Marchódromo"

Laura Bareiro

Decidamos – Campaña por la expresión
ciudadana

Si bien se registra un amplio contexto de libertades públicas para la asociación y manifestación, numerosas organizaciones ciudadanas siguen tropezando con la insuficiencia de un marco legal desfasado e inadecuado para la participación ciudadana en un genuino contexto democrático.

INTRODUCCIÓN

Una de las diferencias fundamentales entre los regímenes totalitarios y los regímenes democráticos radica en que en éstos existen canales de participación en todo lo relacionado con la expresión del pensamiento. La participación ciudadana consiste en las acciones de los ciudadanos y las ciudadanas, para introducir demandas en las discusiones políticas influyendo en quién, cómo y sobre qué se decide (Benedicto y Morán, 1995). La participación ciudadana es una participación política en la que la participación electoral es uno de sus componentes, pero no el único¹.

El derecho a la asociación ha sido una de las grandes conquistas de la democracia. El mismo se encuentra reconocido en la Constitución Nacional (art. 42), que también reconoce el derecho a no ser obligado/a a pertenecer a una asociación determinada. Las únicas categorías de organizaciones que se encuentran expresamente prohibidas son las de carácter secreto y las paramilitares. Igualmente, la Constitución incorpora principios de orden democrático al exigir que las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales funcionen en base a las reglas del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 119).

Para la obtención de su personería jurídica, en general las organizaciones ciudadanas apelan al régimen legal de las asociaciones sin fines de lucro que se encuentran reguladas en el Código Civil (art. 102-131), que establece tres tipos de asociaciones de este carácter: las asociaciones reconocidas de utilidad pública, las fundaciones y las asociaciones inscriptas con capacidad restringida. En los dos primeros casos, es necesario que la asociación sea reconocida mediante decreto del Poder Ejecutivo tras un trámite administrativo ante el Ministerio del Interior. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo puede resolver la disolución de la entidad “por motivos de utilidad o conveniencia pública, o por haberse incurrido en trasgresión de normas legales o estatutarias”. En el caso de las fundaciones, el Poder Ejecutivo puede enajenar sus bienes “en caso de evidente necesidad”, así como intervenirla y decretar su disolución si sus fines “se volvieren imposibles” o porque “afectare el interés público” o “su patrimonio resultare insuficiente”. Igualmente, el Poder Ejecutivo puede “alterar la organización de la fundación, siempre que lo exija la transformación de su finalidad o el mejor cumplimiento de la misma”.

En el caso de las asociaciones inscriptas con capacidad restringida, las mismas pueden adquirir su personería jurídica tras la inscripción de sus estatutos en un registro existente para el efecto en el Poder Judicial. La cancelación de su personalidad puede solicitarse al registro a petición de parte interesada o del Ministerio Público.

¹ Para complementar la visión ofrecida en este capítulo, se recomienda además leer el análisis de coyuntura sociopolítica, y los capítulos sobre Derechos Políticos y Movimiento Campesino de este informe.

En el ámbito de las organizaciones estudiantiles, la Ley General de Educación (Ley N° 1.264/98) establece el derecho a integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas (Artículo 125). La misma ley establece que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se registrarán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución, lo que de alguna manera puede ser utilizado como un mecanismo para mantener el control de las organizaciones (Art. 127)².

Además de la Ley General de Educación, el Decreto N° 11.089/42 que contiene reglamentaciones contrarias a la Constitución Nacional, todavía es utilizado en algunas instituciones educativas como mecanismo para controlar las organizaciones estudiantiles secundarias, a pesar de haber sido decretado durante la dictadura del general Higinio Morínigo (1940-1948). Este decreto establece que es exclusiva potestad del director de la institución permitir realizar reuniones en el local educativo, debiendo comunicar incluso los temas específicos a ser tratados en las reuniones, no pudiendo tratarse otros temas que no sean los comunicados a la institución, y los objetivos pueden ser sólo de carácter estudiantil o cultural (Art. 70). Tanto en el caso de no comunicar las reuniones o de reunirse con permiso de las autoridades, pero tratando temas distintos de los comunicados, los alumnos y alumnas serían sancionados, pudiendo incluso ser expulsados o expulsadas por estas faltas³.

El decreto obliga a los y las estudiantes a concurrir a los actos o desfiles que se realicen con motivo de una fiesta o acontecimiento nacional, con lo cual se viola el derecho de las personas a no ser obligadas a participar de manifestaciones. No admite las huelgas estudiantiles y establece como sanción la expulsión de la institución sin derecho a ingresar a ningún otro establecimiento educativo, lo que supone una pérdida a perpetuidad del derecho a la educación.

Otra de las regulaciones del derecho a asociación de los ciudadanos y las ciudadanas constituye la Ley Orgánica Municipal. La misma establece que las Comisiones Vecinales de Fomento Urbano (asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector) dependerán de la Intendencia Municipal y tendrán el carácter de organismo auxiliar de ésta, además de que la creación y el funcionamiento de las Comisiones Vecinales dependerán de la autorización de la Intendencia Municipal.

Estas disposiciones imposibilitan determinar cómo se va a establecer la participación vecinal, lo que hace que ésta dependa de la voluntad de las autoridades municipales, o de las iniciativas de la ciudadanía de organizarse aún sin la autorización de las autoridades municipales, lo que dificulta la articulación de actividades conjuntas para resolver los problemas de los municipios.

² En varios colegios se han registrado dificultades para conformar centros estudiantiles, debido a la aplicación de este artículo.

³ En el informe anterior se mencionan casos de colegios públicos en donde intentaron aplicar sanciones apelando al decreto (CODEHUPY, 2001: 238-240).

Ya en el *Informe Derechos Humanos en Paraguay 1998* (CODEHUPY, 1998), se mencionaba la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal, señalando que a fines de 1996 el Poder Legislativo había aprobado la Ley N° 898 en reemplazo de la 1.294/87, pero que la misma había sido vetada parcialmente por el entonces presidente Juan Carlos Wasmosy. La reforma de la legislación orgánica municipal se encuentra estancada desde esa fecha.

La Constitución Nacional establece el derecho de las personas a reunirse y manifestarse, sin necesidad de permiso, con derecho a no ser obligadas a participar. La ley sólo reglamenta su ejercicio en lugares de tránsito público, horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público (art. 32).

La libertad de manifestación y reunión está reglamentada en la Ley N° 1.066/97, conocida como Ley del “Marchódromo”, que establece los lugares permanentes para reuniones públicas, el horario en que podrán manifestarse y la duración de las mismas. Las personas participantes deberán comunicar a la Policía Nacional con una anticipación no menor de doce horas de la realización de la manifestación, y dicha comunicación deberá contener el nombre y apellido, número de documento de identidad, firma y domicilio de por lo menos dos personas responsables de la organización que convoca a la movilización social, además de mencionar los puntos de concentración y recorridos, día y hora del acto y el objeto de la manifestación⁴.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ASOCIACIÓN

A pesar de las disposiciones no tan favorables para la promoción de la libertad de asociación, la regulación legal es aplicada con aparente prudencia y no se registran casos de disolución o denegación del derecho a la asociación en el ámbito de las organizaciones ciudadanas.

Organizaciones ciudadanas del Paraguay (2002)

Tipo de organización	Nacionales	Regionales	Locales	Totales
Juveniles	12	0	0	12
Vecinales	1	3	5	9
Asistencia Social	3	2	7	12
Derechos Humanos	2	1	3	6
Sector Económico	7	1	4	11
Ambientalistas	5	3	3	11
No Gubernamentales	42	11	6	59
Culturales	8	2	3	13
Otros	23	1	4	12

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

⁴ Se reproduce en anexo el texto completo de la Ley del Marchódromo.

Quizás la situación que más preocupación sigue generando en torno a los límites de la intervención estatal con relación a la libertad de asociación en organizaciones ciudadanas, sea el intento de gravar impositivamente sus actividades. En el año 2000 se dictó el Decreto N° 10.218/00 que —fundándose en la “proliferación de entidades que bajo la apariencia de instituciones sin fines de lucro realizan actividades mercantiles que atentan contra los principios éticos de igualdad, uniformidad, generalidad y justicia”—, grava a las asociaciones sin fines de lucro, fundaciones y organizaciones no gubernamentales con el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta, salvo que las asociaciones acrediten cumplir con determinados requisitos establecidos en el decreto⁵.

El proyecto de Ley de Transición Económica, actualmente en estudio en el Poder Legislativo, establece un cambio substancial con relación a la consideración legal de las actividades de las asociaciones sin fines de lucro. El modelo actual, que considera como asociaciones sin fines de lucro a las que no reparten utilidades entre sus asociados y que reinvierten los ingresos ocasionales en los fines de la organización, sería cambiado por otro concepto legal que considera asociaciones sin fines de lucro a las que no realicen ninguna actividad gravada, aunque ésta sea ocasional y las utilidades sean siempre reinvertidas en la realización de los fines sociales⁶.

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Resalta la necesidad de contar con acciones afirmativas que contribuyan a dar una mayor relevancia a la participación ciudadana en instancias de decisión de políticas públicas, sobre todo locales. Una excepción sería el actual Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley N° 1680/01) que plantea la incorporación de las organizaciones defensoras de la niñez y de las asociaciones de niños, niñas y adolescentes, en los consejos locales y departamentales del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez⁷.

Una gran cantidad de las iniciativas de la sociedad civil son organizaciones de vecinos y vecinas que, con el rótulo o no de Comisiones Vecinales, han iniciado acciones para mejorar su situación con respecto a diferentes temas, contando o no con el apoyo de las autoridades municipales, y a pesar de las pocas instancias institucionales de incidencia y participación con que cuentan.

⁵ En particular, que los directivos y representantes estatutarios no cobren salario por el trabajo desempeñado, que no tengan interés en los resultados de la actividad de la entidad, y que en caso de disolución de la misma, su patrimonio sea reinvertido en fines análogos a los de la entidad extinguida.

⁶ Por ejemplo, de aprobarse esta ley, una ONG que venda sus materiales o sea contratada para una consultoría deberá tributar. De la misma manera, cualquier organización que realice una rifa o una fiesta para recaudar fondos.

⁷ Véase el capítulo Derechos de la Infancia y la Adolescencia, en este informe.

Por ejemplo, el 10° Congreso de las Comisiones Vecinales planteó su disconformidad por la pérdida del espacio ganado en administraciones municipales anteriores, el atraso en la entrega de los aportes para obras barriales y el incumplimiento de un acuerdo firmado en noviembre del 2001 antes de las elecciones, además de la solicitud que hicieron de instaurar el Sistema de Presupuesto Participativo en Asunción (La Nación, 04/08/02). En Asunción existen en la actualidad seiscientas comisiones vecinales en sesenta y cinco barrios, que se reagrupan en trece coordinadoras zonales. El objetivo de éstas es actuar de nexo entre las comisiones y sus autoridades municipales. El Consejo de Comisiones Vecinales de Asunción aglutina a todas estas organizaciones.

En el departamento de San Pedro se conformó la Coordinadora de Contralorías Ciudadanas en la que se encuentran agrupados los siguientes distritos: Lima, Gral. Aquino, Gral. Resquín, Choré, Nueva Germania, Puerto Antequera, San Pedro de Ycuamandiyú y el Parlamento Rural. El objetivo consiste en asumir con mayor fuerza las acciones de lucha contra la corrupción (ABC, 06/08/02).

Ejercicio del derecho de reunión y manifestación

Este año, el diputado Miguel Corrales Irrazábal (ANR-Partido Colorado) presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de modificación de la Ley N° 1.066/97 en sus artículos 1, 3, 4, 9, 11 y 15. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en sesión de fecha 22 de agosto del corriente año. El mismo establecía, entre otras modificaciones, que las personas podían manifestarse en toda la República, a cualquier hora sin restricciones; el derecho a manifestarse en todas las plazas sin excepción, no pudiendo sobrepasar las setenta y dos horas seguidas, y que en caso de necesidad de prolongar la misma, se debería comunicar nuevamente a la Policía Nacional. La Cámara de Diputados remitió el proyecto a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional y a la de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores, siendo rechazado por esta última comisión⁸.

En general, se constata que existe respeto a la libertad de manifestación de las organizaciones ciudadanas, aunque es importante mencionar que una excepción fue la movilización ovidista ocurrida en setiembre que fue violentamente reprimida por la policía, la que mostró saña y crueldad con las personas que se estaban manifestando en las plazas del Congreso Nacional. Un repaso de las manifestaciones públicas relevadas en el periodo de este informe permite observar el comportamiento de las autoridades públicas frente a estos casos.

El Frente Intergremial del Hospital de Clínicas, compuesto por médicos y médicas, enfermeros/as, trabajadores/as, estudiantes y docentes se manifestó en noviembre de 2001 pidiendo más presupuesto para el Hospital de Clínicas. La Cámara de Senadores aprobó un presupuesto de 70.000 millones,

⁸ Véase el Expediente N° 01863. Congreso Nacional. Honorable Cámara de Senadores.

pero no tuvieron en cuenta el pedido de equiparación salarial para trabajadores del Hospital. Los manifestantes fueron reprimidos por la Policía Nacional, con el saldo de más de veinte heridos (ABC, 28/11/01).

En febrero, la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad Nacional de Asunción (FEUNA), y los representantes estudiantiles de diferentes facultades de la Universidad Nacional se manifestaron frente al local del Rectorado —donde se realizaba la reunión del Consejo Superior Universitario de la Universidad—, con el objetivo de solicitar la restitución de las becas y fondos para investigación, además del pedido de renuncia del rector Raúl Battilana (Noticias, 27/02/02).

En mayo, la Asociación de Directores de Colegios Nacionales, con el apoyo de docentes, padres y alumnos, se manifestó solicitando al Congreso Nacional 10.000 millones a destinar a rubros para docentes. La Cámara de Diputados aprobó 7.000 millones de los 10.000 millones solicitados (Última Hora, 15/05/02; Noticias, 17/05/02). También ese mes, el Movimiento por la Democratización de la Secretaría de la Juventud integrada por jóvenes luqueños/as, realizó una marcha para repudiar el nombramiento del Secretario de la Juventud; el repudio se basaba en que el Intendente de Luque nombró al Secretario cuando esta elección normalmente se realizaba entre los y las jóvenes integrantes de la misma (ABC, 16/05/02).

En junio, mujeres y hombres jóvenes salesianos e integrantes del Movimiento de Líderes Salesianos se manifestaron reclamando el fin de la violencia y la impunidad (Última Hora, 16/06/02). En un sentido similar, en setiembre, alumnos del Colegio Cristo Rey se manifestaron con motivo del secuestro de una alumna de ese colegio; los alumnos y alumnas solicitaron seguridad y fin a la violencia (Última Hora, 20/09/02).

El Centro de Estudiantes del Colegio Nacional Fernando de la Mora apoyado por un sector del estudiantado, presentó al Ministerio de Educación y Cultura una denuncia de acoso sexual a las alumnas, hecho del que responsabilizaron a seis profesores, además de denunciar al director del Turno Tarde por mantener prácticas autoritarias en la institución. En el marco de esta denuncia, los y las estudiantes se manifestaron frente al predio del colegio en octubre de 2002 (ABC, 02/10/02). En el informe anterior ya se mencionó que un grupo de padres y madres denunciaron permanentes maltratos por parte del director del Turno Tarde de ese colegio (CODEHUPY, 2001: 239).

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE/FENAES) realizó en octubre una movilización en distintos puntos del país solicitando la inversión de 54 millones de guaraníes para la Educación, destinados específicamente a la construcción y mantenimiento de aulas, equipamiento de bibliotecas y elaboración de libros; además, exigieron democracia en los colegios, disminución de la burocracia, docentes capacitados e implementación del boleto estudiantil a nivel nacional (Última Hora, 25/10/02).

En setiembre, la Coordinadora Agrícola Campesina⁹ y una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil se manifestaron buscando abortar las últimas medidas económicas del gobierno, adoptadas en el proyecto de ley de Transición Económica y la disminución del precio del combustible diesel (Última Hora, 23/09/02). Se realizaron bloqueos de rutas en doce puntos del país, y en el intento de despejar el camino, la Policía reprimió a los y las manifestantes dejando como saldo varios heridos. La medida se levantó porque el Gobierno resolvió bajar el precio del combustible diesel y mantener la tarifa de agua potable.

CASOS DE DENEGACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN

En el mes de julio, el Poder Ejecutivo decretó Estado de Excepción en todo el territorio de la República, por el término de cinco días. La situación excepcional se debió a que un sector de partidarios del ex general Lino César Oviedo iniciaron una jornada de protestas y cierres de rutas en cinco departamentos. Los y las manifestantes exigían la renuncia del presidente de la República por su política económica y las graves denuncias de corrupción que enfrenta su administración. El gobierno manifestó que las protestas eran organizadas por Oviedo con el propósito de generar un clima de inestabilidad, forzar la renuncia del presidente y permitir el ascenso del vicepresidente al poder¹⁰. En algunos lugares, particularmente en Ciudad del Este (capital del departamento de Alto Paraná) los manifestantes saquearon comercios.

A raíz de esta situación, el Fiscal General del Estado y la Comandancia de la Policía Nacional recomendaron la adopción de medidas preventivas, basadas en el argumento de la existencia de “actos preparatorios para la ejecución de hechos punibles contra la existencia del Estado”¹¹. En el mismo decreto que estableció el Estado de Excepción, el Poder Ejecutivo prohibió todas las reuniones públicas y las manifestaciones durante la vigencia de la medida. Sin embargo, la Constitución Nacional (art. 288) establece que durante el Estado de Excepción sólo se podrá decretar la prohibición o restricción de reuniones públicas y de manifestaciones, pero en cada caso, y mediante decreto fundado.

Del mismo modo, cualquier restricción de las permitidas en virtud del Estado de Excepción debe fundarse en los principios de proporcionalidad y pertinencia, por lo que una cancelación del derecho de manifestación y reunión con un alcance genérico e indeterminado, incluso para aquellos sectores que no se encontraban directamente involucrados con las manifestaciones

⁹ Para mayor información véase el informe sobre Movimiento Campesino, en este informe.

¹⁰ En 1999 Oviedo fue acusado de planear el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y tiene pendiente una condena por intentar un golpe de estado en 1996.

¹¹ Decreto N° 17.870 del 15 de julio de 2002. Publicado en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay N° 134.

oviedistas, constituye un desborde arbitrario de las facultades del Poder Ejecutivo, y una violación a los derechos humanos de la población.

Para relevar otros casos en los que en virtud de la Ley del “Marchódromo” se haya restringido o denegado el derecho a la manifestación, se solicitó la colaboración de la Policía Nacional, en el sentido de facilitar copia de las comunicaciones de realización de manifestaciones que se hayan presentado, además de las que se hayan considerado improcedentes¹². La Policía Nacional nunca respondió a esta solicitud, motivo por el cual sólo mencionaremos tres casos de denegación a la realización de manifestaciones obtenidas de fuentes alternativas, que son las siguientes:

En agosto, la Coordinadora Nacional de Niños/as y Adolescentes Trabajadores (CONNATs) organizó una manifestación para exigir condiciones dignas de trabajo, acceso gratuito a la educación, medicamentos y educación, además de la no ratificación del Convenio N° 138 de la OIT, que prohíbe la inserción laboral de menores de 14 años (Última Hora, 30/08/02). El 22 de agosto, la CONNATs comunicó a la Policía Nacional la realización de una manifestación el día 29 de agosto a las 9:30 horas; el Departamento Jurídico comunicó al Ayudante General que declaraba improcedente la realización de la marcha por estar fuera de las disposiciones legales, por no especificar el punto de concentración, porque los responsables de la organización no informaron sobre sus respectivos domicilios y números de documentos de identidad, y porque el horario no estaba dentro del establecido en la Ley del Marchódromo¹³.

Como se mencionó ya más arriba, en setiembre, la Policía Nacional dispersó una manifestación de seguidores del ex general Lino César Oviedo, utilizando carros hidrantes, gases lacrimógenos y balines de goma, además de golpearlos ocasionando en algunos casos heridos de gravedad. Los y las manifestantes solicitaban la renuncia del presidente Luis González Macchi (Noticias, 18/09/02; ABC, 18/09/02). Lo que se vio con esta dura y desmedida acción policial es que se ordenó la represión porque el grupo que se manifestaba era parte del sector colorado de oposición al gobierno actual.

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE/FENAES) presentó a la Policía Nacional la comunicación de la manifestación para el 24 de octubre de este año. El Departamento Jurídico de la Policía Nacional respondió a la notificación diciendo que el evento programado no se ajustaba a las disposiciones legales¹⁴.

Analizando la Ley N° 1.066/97 podemos concluir que la misma viola el derecho a manifestarse porque no es razonable en los límites que establece al derecho, que en virtud de lo establecido por la Constitución y los tratados

¹²Nota de fecha 18/10/02. Expediente N° 7614.

¹³Dictamen D. J. N° 1745. Policía Nacional. Departamento Jurídico.

¹⁴Dictamen D. J. N° 2430. Policía Nacional. Departamento Jurídico.

internacionales debe restringirse a la preservación del orden público y los derechos de terceros.

La Ley N° 1.066/97 restringe irrazonablemente el tiempo en que las personas pueden manifestarse, estableciendo un horario en que el impacto que se espera que produzca una manifestación (conseguir captar la atención de la ciudadanía y hacerles conocer de esta manera sus reclamos y presentar sus quejas a las autoridades directamente responsables en el horario en que desempeñan sus funciones) resulta irrelevante. Además, a partir del horario permitido para manifestarse, los medios de comunicación masivos se encuentran cerrando sus ediciones con lo que tampoco se logra una adecuada cobertura periodística de las manifestaciones. Por otro lado, la manifestación no puede ser considerada libre si la ley restringe los lugares permitidos para ser realizadas.

Las circunstancias sociales en que se realizaron las manifestaciones sientan precedente para modificar estas disposiciones de la ley, teniendo en cuenta que la mayoría de las manifestaciones se han realizado fuera del horario establecido, sin que éstas produjeran daños a derechos de terceros. Sólo en los casos en que la Policía Nacional consideró pertinente se han reprimido las manifestaciones, creando dudas acerca de la neutralidad de la Policía Nacional para resolver si una manifestación debe o no ser reprimida, y dejando en claro el criterio arbitrario y discrecional con que esta legislación es aplicada.

INSTRUCCIONES Y COMPORTAMIENTOS POLICIALES DURANTE LAS MANIFESTACIONES

La Guía de Procedimiento Policial es una normativa que tiende a unificar la intervención policial en los distintos procedimientos en sus funciones, y de acuerdo a las atribuciones legales. La Guía contiene los procedimientos a ser seguidos en las manifestaciones públicas.

Con respecto a las actitudes violentas que pudieran surgir en las manifestaciones públicas, dispone medidas preventivas como: el diálogo con la dirigencia persuadiéndola a que deponga sus intenciones, establecimiento de un tiempo determinado con la advertencia de que se hará uso de la fuerza en caso de no acatar las directivas policiales. En este caso, se procederá a dispersar a los y las manifestantes, utilizando los medios previstos para el efecto, teniendo en cuenta el empleo racional de la fuerza.

Las instrucciones impartidas en la Guía de Procedimiento Policial deben ser más precisas, en especial con respecto a la utilización de armas de fuego y debería adecuarse a las disposiciones especiales que se mencionan en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*¹⁵.

¹⁵ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de setiembre de 1990.

Las medidas preventivas que establece la Guía de Procedimiento Policial no son lo suficientemente explícitas para que los policías no se extralimiten en el uso de la violencia en las represiones que realizan en las manifestaciones públicas. Además, no establece diferencia entre los procedimientos frente a las manifestaciones lícitas y las ilícitas.

La selección de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debería contar con procedimientos de selección adecuados, de manera a evaluar sus aptitudes éticas, psicológicas y físicas, además, el Estado debe garantizar que reciban capacitación profesional continua y completa.

Es recomendable que los policías reciban capacitación en el empleo de la fuerza, en ética policial y Derechos Humanos, solución pacífica de los conflictos, estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación.

El comportamiento de la Policía Nacional no refleja un fiel acatamiento de las instrucciones establecidas en la Guía de Procedimiento Policial, como se ha demostrado en las represiones que recibieron ciudadanos y ciudadanas en manifestaciones realizadas este año.

RECOMENDACIONES

- Modificación de la Ley N° 1.066/97 que regula el derecho a manifestación y reunión, en los artículos 3 y 4. La ley no debería establecer restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación.
- Modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación, recomendación ya realizada en informes anteriores (CODEHUPY, 2001:244-245).
- Derogación del Decreto 11.089/42, ya mencionado con anterioridad (Ibíd.).
- Modificación de la Ley Orgánica Municipal, en los artículos 60, 86 y 88, en la línea de lo que se viene recomendando desde 1997.
- Implementación en el Procedimiento de la Policía Nacional de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (eds.) (1995): Sociedad y Política. Temas de Sociología Política, Madrid, Alianza Universidad Textos.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

PODER LEGISLATIVO
LEY N° 1.066

QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 32 DE LA
CONSTITUCIÓN NACIONAL

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA
CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°. - Todos los habitantes de la República tienen derecho de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente para considerar cuestiones que atañen a intereses públicos o privados.

Nadie puede obligar a las personas por ningún medio a sumarse o adherir a reuniones o manifestaciones.

Artículo 2°. - La reunión es pública cuando se realiza en lugares públicos, tales como plazas, calles, parques o en lugares abiertos al público tales como iglesias, teatros, campos de deportes.

Artículo 3°.- En la ciudad de Asunción las personas podrán ejercer el derecho de reunirse y de manifestarse pacíficamente a partir de las diecinueve horas hasta las veinticuatro horas en días laborales, y, en los domingos y feriados desde las seis a.m. hasta la misma hora del día siguiente.

Artículo 4°.- En la ciudad de Asunción se establecen como lugares permanentes para reuniones públicas, las plazas situadas dentro de los perímetros formados por las calles Pdte. Eligio Ayala, Méjico, 25 de Mayo y Antequera; la Avda. República y las calles 14 de Mayo, Paraguayo Independiente y Alberdi; y las calles Estrella, Ntra. Sra. de la Asunción, Oliva e Independencia Nacional.

El acto no podrá sobrepasar de doce horas seguidas a contar del inicio de la reunión. Las personas reunidas deberán desconcentrarse al término del acto en forma pacífica y en grupos no mayores de cincuenta personas.

Artículo 5°.- Las fuerzas del orden público garantizarán las reuniones y manifestaciones que se realicen de conformidad con las prescripciones de esta ley, evitando que terceros, a través de

provocaciones, puedan alterar su carácter pacífico; o que dentro de las manifestaciones se produzcan desórdenes o actos reñidos con la moral y las buenas costumbres.

Artículo 6°.- La Policía Nacional tomará las medidas preventivas necesarias a fin de resguardar el orden público, las personas y los bienes de terceros y el cumplimiento normal de la reunión. Garantizará, asimismo, el cumplimiento estricto de las normas de orden público por parte de los manifestantes, evitando provocaciones a terceros. Los encargados o autoridades de las reuniones o manifestaciones colaborarán con la Policía Nacional evitando ofensas, desórdenes y actos que puedan deteriorar el carácter pacífico de la reunión o manifestación.

Artículo 7°.- Las reuniones o manifestaciones públicas requieren para su realización la previa comunicación a la Policía Nacional, en el Cuartel Central si se efectúan en Asunción, o en la dependencia que corresponda al lugar del interior del país donde se realice. La comunicación debe hacerse con una anticipación no menor de doce horas.

Artículo 8°.- La comunicación previa a la Policía Nacional deberá contener:

- a) nombre y apellido de por lo menos dos de los responsables de la organización que convoca a la reunión o manifestación, domicilio de los mismos, con sus respectivas firmas y números de documentos de identidad;
- b) puntos de concentración y recorrido de los manifestantes;
- c) día y hora del acto; y,
- d) objeto de la manifestación.

Artículo 9°.- La autoridad policial correspondiente podrá oponerse a la realización de la reunión en el plazo máximo de seis horas a contar de la comunicación hecha por los organizadores. La decisión policial sólo será válida si los fundamentos, dados por escrito y recibidos por los organizadores, se refieren al derecho de terceros que hubiesen solicitado con anticipación la realización de un acto público similar, en horario y lugar coincidentes, en cuyo caso aquéllos podrán elegir fecha, lugar e itinerario diferentes.

Artículo 10°.- La falta de contestación por la autoridad policial dentro del término establecido, será considerada como aceptación tácita de la comunicación formulada por los responsables.

Artículo 11°.- La negativa de la autoridad policial podrá ser, a opción de los organizadores, apelada ante el Ministerio del Interior o recurrida en amparo ante Juez competente. Si la negativa fuese infundada recaerá la responsabilidad de daños y perjuicios sobre la autoridad policial correspondiente.

Artículo 12°.- Los participantes del acto que porten armas blancas o de fuego o elementos contundentes deberán ser despojados de los mismos por las autoridades competentes y puestos a disposición de la Justicia Ordinaria si ello fuere procedente.

Artículo 13°.- Los participantes que en las reuniones o manifestaciones incurriesen en hecho o actos previstos y sancionados por la legislación penal podrán ser detenidos y puestos a disposición de la justicia ordinaria, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños causados.

Artículo 14°.- No se podrán realizar reuniones y manifestaciones públicas frente al Palacio de Gobierno o a los cuarteles militares y policiales. Sin embargo, ante el Palacio de Gobierno, en horario diurno, se podrán reunir pacíficamente delegaciones de entidades de carácter político, gremial, social o cultural, en número no mayor de cincuenta personas, para formular o entregar peticiones al Poder Ejecutivo.

Artículo 15°.- Ninguna reunión o manifestación pública podrá bloquear puentes, vías férreas ni rutas o caminos públicos.

Artículo 16°.- Son absolutamente libres y no están sujetas a las previsiones de la presente ley:

- a) las procesiones religiosas;
- b) las reuniones que los partidos políticos y otras entidades realicen en sus locales o lugares cerrados para los fines que les son propios;
- c) las reuniones que se celebren en domicilios particulares o en los centros sociales, religiosos, deportivos, u otros dedicados a la cultura; y

d) las reuniones o manifestaciones de un número no mayor de cincuenta personas.

Artículo 18°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobada por la Honorable Cámara de Diputados, a doce días del mes de diciembre del año un mil novecientos noventa y seis, y por la Honorable Cámara de Senadores, sancionándose la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 207, numeral 2 de la Constitución Nacional, a veintidós días del mes de mayo del año un mil novecientos noventa y siete.

Atilio Martínez Casado
Presidente
H. Cámara de Diputados

Miguel Abdón Saguier
Presidente
H. Cámara de Senadores

Francisco Díaz Calderara
Secretario Parlamentario

Nilda Estigarribia
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 17 de junio de 1997

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

Juan Carlos Wasmosy

Atilio R. Fernández
Ministro del Interior

Derechos políticos





Democracia limitada

Lorena Battilana
Decidamos – Campaña por la
expresión ciudadana

Urgen determinados ajustes, en la legislación y en las prácticas políticas, que permitan dar un genuino valor democrático a un sistema electoral que deviene insuficiente y limitado para lograr la libre expresión de la voluntad del electorado, y garantice la igualdad de oportunidades políticas en la ciudadanía.

INTRODUCCIÓN

En un sistema político democrático se requiere que la ciudadanía participe en la determinación del destino de la comunidad; la participación política de los ciudadanos y ciudadanas constituye uno de los rasgos fundamentales y distintivos de dicho sistema. La ciudadanía se construye y materializa en el espacio público, a través del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos políticos son esenciales para la aplicación del doble principio democrático de control popular e igualdad política en el sistema de toma de decisión colectiva. Por otro lado, los partidos políticos son la forma de organización de la acción colectiva más institucionalizada en los sistemas políticos de las democracias desarrolladas.

Teniendo en cuenta este enmarque y las normativas internacionales de derechos humanos, en este artículo se intentará hacer referencia a algunos aspectos para el ejercicio de los derechos políticos. Se hará una revisión breve de los derechos y oportunidades que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas para “participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública” (Comisión de Derechos Humanos. Observación General N° 25, párr. 1). No obstante, el ejercicio del sufragio no agota todas las modalidades de participación política. “Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación” (Ibíd., párr. 8)¹.

SISTEMA ELECTORAL Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

El sistema político paraguayo se define como una democracia representativa, participativa y pluralista. Tanto la Constitución Nacional como el Código Electoral (Ley N° 834/96) establecen condiciones y garantías legales suficientes para la libre elección de autoridades. Entre estas garantías se encuentra el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto –tanto pasivo como activo– para todos los ciudadanos y ciudadanas paraguayos/as mayores de edad residentes en el territorio nacional², quienes pueden participar en elecciones periódicas cada 5 años para garantizar el cambio de autoridades nacionales o locales, asegurando la responsabilidad de sus representantes; en la libertad de asociación en partidos y movimientos políticos (art. 124 y 125; art. 8 y ss. del Código Electoral); y en el sufragio extensivo a las elecciones internas de las organizaciones intermedias (art. 119).

¹ Para una mayor comprensión de este capítulo, se recomienda leer además el análisis de coyuntura sociopolítica y los capítulos referidos al derecho a la libertad de expresión e información y al derecho a la asociación, reunión y participación, de este informe.

² Las personas que no son ciudadanas paraguayas pueden votar en las elecciones municipales si cumplen el requisito de tener residencia de 5 años como mínimo en su comunidad, y para ser elegidas deben tener radicación definitiva.

El sistema electoral se conforma bajo el principio de control mutuo que ejercen las diversas fuerzas políticas, concretado a través de un sistema de cuotas de participación en todas las instancias de la Justicia Electoral (art. 273-275 de la Constitución y la Ley N° 635/96 de la Justicia Electoral). La Constitución establece que “el Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los miembros de la Corte Suprema de Justicia”.

Sin desconocer los avances sobre el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), y su credibilidad y transparencia en cuanto a los procesos de organización y juzgamiento de las elecciones anteriores, no hay que olvidar que los mismos siguen siendo electos según acuerdos políticos entre las fuerzas con más electorado (ANR-PLRA)³, hecho que en principio arroja razonables dudas respecto de su imparcialidad e independencia de presiones políticas.

Un hecho llamativo al respecto fue la renuncia, después de seis años en el cargo, del Juez Electoral de Asunción Jorge Rolón Luna. La misma se debió a cuestiones de carácter institucional y, según manifestaciones del mismo ex Juez, en “hechos recientes, así como ciertas actuaciones de miembros de la institución que ponen en peligro las conquistas y logros alcanzados por la misma, así como la merecida y honesta reputación de numerosos colegas, magistrados y funcionarios”. Se refirió además, a la existencia en el interior de la institución de personas que intentan politizar órganos y decisiones emanadas de la misma, que conspiran contra el ejercicio independiente de la función jurisdiccional. Asimismo, señaló que “si no se pone coto a esta situación, las consecuencias pueden ser muy negativas en el corto plazo”, agregando que “ante ciertas situaciones generadas por conflictos que me han tocado resolver, antes que apoyo y solidaridad he encontrado trabas y presiones provenientes del interior de la institución, sin olvidar que en algún momento hasta se ha conspirado para impedir el cumplimiento de decisiones tomadas por el juzgado a mi cargo” (Noticias, 23/08/02).

Modificaciones de las leyes electorales

Gran parte de este año, el Congreso Nacional estuvo abocado al estudio y aprobación de leyes electorales⁴. En el plazo comprendido entre noviembre del 2001 y septiembre del 2002, se han realizado 3 modificaciones parciales del Código Electoral. Las mismas han creado incertidumbre sobre las fechas de los comicios internos y otros aspectos del sistema electoral. Además, después de una revisión de las modificaciones cabría preguntarse con qué criterio los congresistas aprueban leyes, ya que una vez aprobadas manifiestan la inaplicabilidad de las mismas para volverlas a estudiar.

³ Actualmente está integrado por un miembro de la Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado), y dos del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

⁴ Véase el cuadro anexo.

Una de las modificaciones se refiere a la realización de todas las internas partidarias y de los movimientos políticos en dos fechas. Es la primera vez que los movimientos deberán realizar elecciones internas para la elección de sus candidatos/as. Sobre este último punto se evidencian lagunas en las leyes⁵, que crean preocupación e incertidumbre.

La implementación del voto electrónico todavía constituye un plan piloto de la Justicia Electoral. Si bien en algún momento se planteó la utilización de las urnas electrónicas en las internas partidarias, sólo se resolvió su utilización en las Elecciones Generales del 2003, entre un 43% y 45% según manifestaciones de miembros del Tribunal Electoral.

Conforme a la Ley 1.890, el TSJE convocó a Elecciones Generales para Presidente y Vicepresidente, Senadores, Diputados, Gobernadores y miembros de Juntas Departamentales a realizarse el 27 de abril del 2003. También estableció para el 12 de enero de 2003 la realización de los comicios internos de partidos y movimientos políticos⁶. Este último punto, fue modificado por la Resolución N° 66/2002 del 10 de septiembre de 2002, quedando el calendario electoral de la siguiente manera: el 15 de diciembre para la PLRA, PEN y PPS⁷; el 22 de diciembre para la ANR y demás partidos legitimados a la fecha⁸, y 19 de enero del 2003 para los partidos y movimientos que obtengan su legitimación para elegir sus candidatos después de la presente Resolución. En la Resolución N° 73/2002 se reglamentan las elecciones internas de los movimientos políticos.

LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO ELECTORAL Y SUS PRINCIPALES PUNTOS

Ley N° 1.830 (del 16 de noviembre de 2001) “*Que modifica el inciso e) del artículo 32 y los artículos 153, 154, 251, 254, 257 y 290 y amplía las disposiciones finales y transitorias de la Ley N° 83 del 17 de abril de 1996 que establece el Código Electoral paraguayo*”. La misma fija un margen de duración del mandato de las autoridades partidarias (entre dos y cinco años) y estipula la forma de elección de las autoridades de dirección nacional, departamental o distrital. Según esta ley, la convocatoria a elecciones nacionales y municipales por parte del TSJE debe contener la fecha de realización de las elecciones de los partidos y movimientos políticos para elección de candidatos/as. Se establecen dos periodos electorales para las elec-

⁵ Véase el apartado de afiliación partidaria en este artículo.

⁶ A través de la Resolución 63/2002 del 26 de agosto de 2002. Los cargos a ser electos son: 1 Presidente y 1 Vicepresidente de la República; 45 senadores titulares y 30 suplentes; 80 diputados titulares y 80 suplentes; 17 gobernadores y 17 juntas departamentales. En total son 271 cargos.

⁷ Realizarán en esta fecha sus elecciones internas el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Encuentro Nacional (PEN), y Partido País Solidario (PPS).

⁸ Para la Asociación Nacional Republicana (ANR) y para los demás partidos legitimados a la fecha.

ciones de autoridades nacionales, departamentales, municipales y partidarias. Las internas partidarias o de movimientos políticos deberán ser simultáneas dentro del plazo fijado por la ley. Además, se establece el periodo de convocatoria a elecciones en caso de: vacancia en la Vicepresidencia, destitución de gobernadores e intendentes, y vacancia definitiva de la Gobernación. Los intendentes podrán ser reelectos en el cargo por única vez en el periodo inmediato siguiente. Se redujo el plazo de propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación, y en los comicios internos de los partidos políticos. Las autoridades electas en los comicios municipales de noviembre del 2001 durarán 4 años en sus mandatos.

Ley N° 1.890 (del 9 de mayo de 2002) *“Que modifica los Artículos 153, 154 y amplía las disposiciones finales y transitorias de la Ley N° 834/96, que establece el Código Electoral Paraguayo, modificado por las leyes N° 1.825 y 1.830/01”*. Sus principales puntos son: la convocatoria a elecciones nacionales y municipales que deben ser convocadas con por lo menos 8 meses de antelación a la fecha de los comicios (antes era 6 meses). Modifica lo referente a la vacancia definitiva de la Gobernación: “en caso de renuncia, impedimento definitivo o muerte del gobernador, cualquiera sea el tiempo transcurrido desde su elección, la Junta Departamental, por mayoría absoluta, elegirá de entre ellos al miembro que cumplirá las funciones de gobernador hasta completar el periodo respectivo”. Autoriza al TSJE a reglamentar la composición de las mesas y designar a delegados electorales para las internas de los partidos políticos. Para las internas se reconoce como único domicilio legal el que haya sido declarado por el elector y electora en el Registro Cívico Permanente. Se autoriza la utilización de las urnas electrónicas para las internas, las municipales y las nacionales. Los padrones confeccionados por los partidos políticos deben ser remitidos al TSJE con por lo menos 30 días de anticipación a la fecha de los comicios internos.

Ley N° 1.975 (del 5 de setiembre de 2002) *Que modifica los artículos 130, 154 y 155 de la Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, modificado por las leyes N° 1.830/01 y 1.890/02*. Esta ley amplía los días de inscripciones en el Registro Cívico Nacional. Establece que las elecciones nacionales se realizarán en el mes de abril o mayo respectivo y, que las internas de los partidos y movimientos políticos para las elecciones de sus candidatos/as se realizarán en cualquier domingo ubicado entre los 90 y 135 días antes de la fecha señalada para los comicios generales. Se eliminó el plazo para la presentación de las candidaturas de 4 meses siguientes a la convocatoria a elecciones. Señala que el plazo estará determinado por la Justicia Electoral.

CIUDADANÍA

El ejercicio del derecho al sufragio está garantizado a los ciudadanos y ciudadanas, sin distinciones, mayores de 18 años, radicados/as en el territorio nacional y los extranjeros y extranjeras con radicación definitiva (art. 120 de la Constitución y 2 del Código Electoral)⁹. Igualmente, son elegibles los y las ciudadanos/as paraguayos/as que no se encuentren incurso en las causales de inelegibilidad establecidas por el Código Electoral (art. 95) y la Constitución Nacional (arts. 153, 197 y 198), que limitan la elegibilidad de las personas sobre la base de condenas o incompatibilidades de cargos y funciones.

Composición del electorado nacional

El padrón para las elecciones del año 2001 estuvo compuesto por 2.238.531 personas inscriptas. En el mismo se incluyeron 224.899 personas en comparación con el padrón nacional del año 2000. Teniendo en cuenta el padrón electoral por sexo, el 53,61% son varones y el 46,39% son mujeres.

En cuanto a la composición por edades, para las elecciones municipales del 2001 fueron habilitadas 22 personas menores de 18 años; 279.590 personas entre 18 y 24 años; 312.797 personas entre 25 y 29 años. El total es de 592.409 personas menores de 30 años. Esta cifra representa el 26,46% del total de personas habilitadas para las elecciones del 2001.

Para las elecciones del 2003, a través de una intensiva campaña de inscripción, el TSJE pretende llegar a inscribir en el Registro Cívico Permanente a 300.000 ciudadanos/as, en especial a jóvenes. También varios partidos y movimientos políticos, así como organizaciones ciudadanas emprendieron campañas de inscripción.

Afiliación a partidos políticos

A la fecha de la elaboración de este artículo no se tienen los datos exactos de la composición del padrón nacional por afiliación a partidos o movimientos políticos¹⁰. Los padrones partidarios están siendo sometidos al cruzamiento y certificación correspondiente para su utilización en los comicios internos.

⁹ Muchos sectores políticos consideran que es irrazonable y discriminatorio privar del derecho a sufragar a los y las paraguayos/as residentes en el extranjero. Asimismo, el Código Electoral establece que no pueden ser electores: los interdictos declarados tales en juicio; los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios; los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanzas militares y policiales; las personas detenidas o privadas de su libertad por orden de Juez competente, las condenadas a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral, y las declaradas rebeldes en causa penal común o militar (art. 91). La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas considera que no es razonable que se prive del derecho al voto a las personas que se encuentren privadas de libertad pero que no hayan sido condenadas (Observación General N° 25, párr. 14).

¹⁰ Según datos preliminares del chequeo de padrones en la Justicia Electoral, el 96,5% de las personas en edad de votar está afiliada a alguno de los partidos o movimientos políticos. Este porcentaje muestra síntomas de que los padrones partidarios están con muchas irregularidades, pues se sabe que existe doble y hasta triple afiliación en los distintos partidos políticos.

Este cruzamiento se lleva a cabo para la depuración del padrón nacional. Las personas que figuren en más de un partido o movimiento serán eliminadas y la única afiliación que valdrá será la última que se haya hecho. El padrón de los movimientos políticos consiste en su lista de patrocinantes.

Los partidos y movimientos que presentaron sus padrones al TSJE son: Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Encuentro Nacional (PEN), Partido País Solidario (PPS), Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Patria Libre; Partido Frente Amplio Paraguayo, Movimiento Patria Querida, Movimiento Fuerza Ciudadana y Movimiento Paraguay Libre¹¹.

De los resultados preliminares del cruzamiento han surgido denuncias y preocupación sobre múltiples afiliaciones. Los partidos políticos y movimientos internos de los mismos están “peleando” por las afiliaciones. Otro aspecto preocupante es la situación de las personas que firmaron como proponentes de movimientos políticos estando afiliadas a algún partido político. Estas personas estarían inhabilitadas para votar en sus internas partidarias. Evidentemente existe un vacío en la ley sobre este punto, pero la legislación no inhabilita explícitamente a estas personas a participar. De mantenerse este criterio, el mismo constituiría una traba para que surjan nuevos movimientos y actores políticos.

Igualdad de género

Conforme a lo que establece la Constitución y el Código Electoral, la mayoría de los partidos políticos establecen una participación obligatoria en las listas de un porcentaje mínimo de representación femenina. Las mismas han servido para promocionar la integración de mujeres en la Cámara de Senadores, pero no han sido efectivas en la Cámara de Diputados, debido a que el diseño de los distritos electorales y la asignación de bancas a cada uno en función a la cantidad de sus electores o habitantes, tiene una incidencia importante en la efectividad de las cuotas de las mujeres en esos cargos públicos. Sólo el 15,8% de las mujeres acceden a cargos en el Estado paraguayo. La presencia femenina en el Parlamento representa sólo el 8% de sus integrantes, y del total de los cargos directivos dentro de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, las mujeres ocupan sólo el 12% y el 9,7%, respectivamente (Social Watch, 2002).

¹¹ La Dirección de Partidos y Movimientos Políticos de la Justicia Electoral tiene registrados, además de los mencionados al Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y al Partido Humanista Paraguayo. En formación se encuentran (al 23 de octubre de 2002), Independiente en Acción, Unidad Popular y Partido Federalista Paraguayo Renacer.

LOS ACTORES POLÍTICOS

La ANR o Partido Colorado sigue siendo el partido que mayor cantidad de cargos electivos ocupa en el Estado, aun cuando desde la caída de la dictadura ha dejado de ser el único partido en el gobierno, pues se han sumado a él el PLRA y el PEN, ambos con representación parlamentaria. Los tres partidos ejercen una completa hegemonía. El fenómeno más llamativo es que la oposición la cumplen los movimientos internos de los partidos tradicionales, con lo cual se han convertido en partidos dentro del mismo partido.

Actualmente, los partidos tradicionales se encuentran abocados a las tareas propias de un año electoral. Sólo por citar un ejemplo, de los 271 cargos nacionales a ser elegidos, en la ANR se presentan 5.572 candidatos/as para las internas, de los cuales 8 son para la dupla presidente y vicepresidente. En el PLRA se presentan 10.000 candidatos/as aproximadamente, de los cuales 4 son para presidente de la República. Entre estas personas se encuentran actuales legisladores que buscan su reelección.

En cuanto a la libertad de asociación en partidos o movimientos políticos, en lo que va del año hasta el momento, no se conocen restricciones ni violaciones. Varias son las agrupaciones políticas que han solicitado reconocimiento al Tribunal Electoral, ya sea como movimientos o partidos políticos. En algunos casos fueron los propios partidos políticos los que intentaron impugnar el reconocimiento de otros¹³.

Financiamiento¹⁴ y control de las campañas electorales

Sobre este punto se puede hacer una diferenciación entre las fuentes privadas¹⁵ y fuentes públicas previstas en la legislación. Sobre la primera se puede señalar que las leyes permiten la financiación privada pero señalando los límites sobre quiénes pueden hacerlo y sobre el monto. “En general las limitaciones obedecen a una lógica de igualdad de oportunidades y de evitar corrupción, malversación de fondos públicos y tráfico de influencias” (Bareiro, 1998: 429). La financiación pública se puede clasificar en directa e indirecta. El Código Electoral establece un aporte estatal anual para el mantenimiento de los partidos políticos y una serie de excepciones impositivas, además del subsidio estatal a partidos, movimientos políticos y alianzas para reponer gastos de campañas electorales (art: 70 al 75, 276 y 277).

¹³ El año pasado el PEN intentó trabar el surgimiento del Partido País Solidario. Este año, la ANR hizo lo mismo con UNACE.

¹⁴ La transferencia a partidos políticos en el año 2002 alcanza la siguiente suma: En concepto de aportes: once mil millones de guaraníes (aproximadamente un millón setecientos mil dólares). En concepto de subsidios: veintiocho mil trescientos ocho millones doscientos sesenta y dos mil seiscientos (para el 2003 el proyecto de presupuesto contempla nueve mil millones de guaraníes).

¹⁵ Véanse los siguientes artículos en el Código Electoral: 32, 67, 68, 282, 288, 299, 302, 321, 325, 336, 337. Y en la Constitución, el art. 126, inc. 1).

La protesta ciudadana hacia estas transferencias se acentúa ante la falta de aportes tangibles de los partidos políticos en el poder a la solución de los problemas del país y la sensación de que no cumplen con su rol constitucional. Sin embargo, la Justicia Electoral pidió una ampliación presupuestaria, mientras se postergan ampliaciones para sectores como salud y educación.

Con relación a la publicidad de ingresos y gastos de los partidos políticos, no existen reglamentaciones con respecto a cómo los mismos deben hacer pública su contabilidad, pero el Código Electoral exige que internamente se asegure la misma.

La legislación electoral, además, establece procedimientos de control del dinero que se gasta en las campañas electorales y órganos facultados para el efecto, al igual que mecanismos de financiación estatal de las distintas fuerzas políticas¹⁶. Sin embargo, el artículo 281 del Código Electoral no prevé un control estricto. Los partidos remiten a la Justicia Electoral los recibos de los gastos, pero no se someten a auditorías. Los controles son limitados, ya que se reduce a la rendición de cuentas de los aportes estatales y de la asignación de subsidios electorales, pero no a los provenientes de personas particulares pues no existe el impuesto a la renta personal.

Un aspecto importante para destacar en este apartado es que las personas que se candidatan a algún cargo electivo deben presentar, como requisito fundamental, la declaración jurada del registro de sus ingresos, egresos y donaciones¹⁷. “El TSJE es el que fiscaliza estos documentos y el que está autorizado a anular la inscripción de la candidatura si encuentra alguna irregularidad en su registro” (Bareiro, 1998:436). Se puede constatar que esta reglamentación no es aplicada. Queda a criterio de la persona electa o que ejerce algún cargo público la presentación de su declaración jurada. Para revertir esta situación existe un proyecto de ley en la Cámara de Diputados que obliga y establece sanciones para quienes no presentan su declaración jurada, estando en ejercicio de un cargo público. También existe un proyecto de ley para reducir el subsidio a los partidos políticos¹⁸ en la Cámara de Senadores.

Propaganda Electoral

En lo que se ha avanzado en las últimas elecciones es en el control de los plazos y limitaciones referentes a la propaganda electoral en medios masivos de comunicación¹⁹. Este año han surgido denuncias sobre propagandas callejeras extemporáneas. Se inició, por parte de la justicia electoral, el control de la propaganda política según lo establece el artículo 290 del Código Electro-

¹⁶ Véanse la Ley 635/95 “Que reglamenta la Justicia Electoral” (art. 4° inciso d; art. 6° incisos o y p). Ley 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”(art. 62, inciso f).

¹⁷ Véanse artículos del Código Electoral: 32, 63, 64, 69, 86, 87, 278, 279, 280 al 284.

¹⁸ Los montos actuales del subsidio electoral son: por presidente y vicepresidente, 1.460.100.000 guaraníes. Por cada senador/a y diputado/a electo/a: 58.404.000 guaraníes. Por cada Concejal/a de Asunción, 17.521.200 guaraníes. Por gobernador/a electo/a, 146.010.000 guaraníes. Y por cada voto obtenido: 4.380 guaraníes.

¹⁹ Código Electoral, artículos 290 al 306.

ral. A pesar de la evidencia del delito, no se conoce la aplicación de sanciones.

La falta de sanciones en el ámbito electoral, tanto en lo referente a la propaganda electoral como a los demás delitos electorales, refuerza la impunidad imperante en el ámbito político y destruye la legitimidad del sistema electoral.

Otro aspecto que queda pendiente es el control de la utilización de los bienes y recursos del Estado para fines partidarios y la sanción de esta práctica. Por lo general, las denuncias quedan en los medios masivos de comunicación pero no llegan a las instancias judiciales.

EN BUSCA DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La confianza y la credibilidad en las personas electas se han ido deteriorando en este último periodo²⁰. Este año, uno de los debates centrales ha sido el sistema de listas para elegir parlamentarios/as. La legislación establece el sistema de representación proporcional y de listas cerradas para la elección de convencionales constituyentes, senadores/as, diputados/as, integrantes de juntas municipales y departamentales. La aplicación de este principio ha permitido una integración plural de las Cámaras del Congreso y de los legislativos municipales y departamentales, que hizo posible que los partidos de oposición (a inicios del periodo democrático) alcancen una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones. No obstante, las listas cerradas limitan la expresión de la voluntad del elector/a, ya que, en la práctica, son elaboradas por las cúpulas partidarias y existe una falta de competitividad democrática en el momento de la confección de las listas, pues en los partidos tradicionales el criterio que impera es el poder económico con que cuenta la persona que se candidata y no la idoneidad de la misma para el cargo. El sistema de listas cerradas (o “listas sábanas”) favorece a candidatas y candidatos con respaldo económico, no permiten el voto castigo a las personas que buscan la reelección y que se desempeñaron ineficazmente, así como tampoco permite la elección de personas que son representativas para el electorado.

²⁰ El informe 2002 del proyecto Latinobarómetro (Opinión Pública Latinoamericana), señala datos al respecto. Por ejemplo, en Paraguay el 7% de las personas encuestadas tiene entre mucha y algo de confianza hacia los partidos políticos. Sólo el 43% manifestó que sin partidos políticos no puede haber democracia. Otros datos sobre la aprobación del gobierno actual muestran que el 10% está muy de acuerdo y de acuerdo en que se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente. Solamente el 5% manifiesta aprobar la gestión del gobierno que encabeza el presidente Luis Ángel González Macchi. Parte del informe también señala que “el profundo descontento ante el funcionamiento de las democracias latinoamericanas se refleja sobre todo en aquellos países más vapuleados por la crisis económica. Paraguay y Argentina encabezan la lista de nacionales insatisfechos y críticos con sus gobiernos. En Paraguay se refleja un preocupante apoyo a los gobiernos autoritarios con un 38%. Sólo un 41% manifestó estar más de acuerdo en que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Para ampliar más datos sobre este informe de Latinobarómetro se puede recurrir a la página www.latinobarometro.org.

En lo referente a la modificación del sistema de listas se han presentado dos proyectos. El primero fue introducido en diciembre del 2001 por el senador colorado Luis Talavera Alegre. Dicho proyecto fue rechazado en la Cámara de Senadores en el mes de julio de este año²¹. El segundo fue presentado como iniciativa popular por el Movimiento Patria Querida el 24 de abril. Esta fue la primera presentación que se realizó bajo dicha figura constitucional. Se incluyeron más de 75.000 firmas de las 44.000²² establecidas por la ley.

Sin entrar a juzgar la viabilidad de esta última propuesta, resulta interesante la presentación de un proyecto de ley bajo la figura de iniciativa popular, y la constatación del apoyo recibido, pero lo que resulta preocupante fue la actitud de la Cámara Alta —salvo excepciones de algunos legisladores— ante la iniciativa. Hasta la fecha, aunque hubo varios intentos, el Senado aún no ha tratado la propuesta. Independientemente del proyecto, se evidencia que los legisladores no tienen en cuenta el deseo ciudadano de tener una elección directa y más auténtica de sus representantes en el Poder Legislativo, principalmente.

DERECHO A LA REMOCIÓN DE LAS AUTORIDADES

Juicio Político

La Constitución prevé el juicio político (art. 225²³) como garantía de fueros de los representantes, pero también como mecanismo de control y de responsabilidad de las principales autoridades del Estado, con la posibilidad de removerlos de sus funciones antes del término del periodo ordinario para el que fueron electos o designados. Sin embargo, a pesar de la excesiva cantidad de pedidos de juicios políticos presentados, sobre todo contra el presidente de la República, y de la gravedad de las denuncias, ninguno se ha llevado adelante en este año.

Sin contar los pedidos de juicios políticos presentados en el año 2001²⁴, este

²¹ Por Resolución N° 1.089 “Por la que se rechaza el proyecto de modificación de la Ley N° 834 Código Electoral Paraguayo” del 18 de julio de 2002. Las argumentaciones a favor y en contra de la aprobación se encuentran en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de esa fecha.

²² El Código Electoral establece en su art. 266, inc. b) como uno de los requisitos “la firma de por lo menos el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente [...]”.

²³ Este artículo señala el procedimiento para el juicio político: “El Presidente de la República, el Vicepresidente, los miembros del Poder Ejecutivo, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”.

²⁴ Siete pedidos de juicio político contra el presidente de la República Luis Ángel González Macchi, y dos contra el Vicepresidente, Julio César Franco.

año se han presentado seis pedidos de juicio político²⁵ contra el presidente de la República, Luis Ángel González Macchi. Haciendo un resumen, los cargos son: mal desempeño de sus funciones, eventual comisión de delitos en el ejercicio del cargo y de delitos comunes, responsabilidad constitucional y participación en graves violaciones a los derechos humanos. También se presentaron 4 pedidos –dos de ellos rechazados– contra el Fiscal General del Estado, Oscar Germán Latorre. Por último, un pedido de juicio político contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Fernández Gadea y Wildo Rienzi. Las notas y/o proyectos de resolución fueron presentados desde febrero a octubre de 2002 por varios diputados (en seis oportunidades), una organización de derechos humanos (en tres oportunidades), un ciudadano a título personal, y una Junta Municipal²⁶.

LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA

En estos últimos años hubo avances en materia electoral en nuestro país, sin embargo, los mismos no fueron suficientes para consolidar la democracia, nos queda aún caminos por recorrer en cuanto a los derechos y oportunidades. Todavía persisten algunas herencias de la dictadura de Stroessner: la falta de transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, prácticas prebendarias, etc., factores que conspiran contra la igualdad de oportunidades entre las distintas opciones políticas y distorsionan seriamente las posibilidades de elecciones completamente representativas. La ciudadanía sufre pero no elige.

En cuanto a los partidos políticos, una de las grandes tareas es la recuperación de la credibilidad y representatividad de los mismos ante la ciudadanía. Los partidos deben cambiar su práctica prebendaria, tener una mayor comprensión de la realidad, realizar diagnósticos y propuestas de solución a los problemas sociales y económicos y permitir la renovación y la participación ciudadana, dejando de lado la excesiva y hasta obsesiva preocupación por el poder. Esto se evidencia en la carrera electoralista de las actuales autoridades, que se preocupan más por mantener sus cargos en la estructura del gobierno y no tanto en la eficiencia de sus gestiones o en el ejercicio de una oposición responsable y comprometida.

En la situación socioeconómica en la que se encuentra el país, es difícil fortalecer una ciudadanía crítica y activa. Mientras no se mejoren estas condiciones, será difícil que hablemos de una igualdad para el ejercicio de los derechos.

²⁵ Uno de estos pedidos también se hizo conjuntamente para el presidente de la República y para el Fiscal General del Estado, por mal desempeño de sus funciones con relación a los hechos que se relacionan con el secuestro y tortura de Juan Arrom y Anuncio Martí. Véase a este respecto el artículo “Torturas y otros tratos crueles y degradantes” de este Informe.

²⁶ Datos obtenidos en la Cámara de Diputados.

En la práctica, la ciudadanía tiene pocas posibilidades de participar en la toma de decisiones, así como para elegir y controlar a las personas electas en los cargos públicos. En cuanto acceso al poder se dan marcadas situaciones de discriminación.

Se han visto avances en el intento de reducir el tiempo de propaganda electoral y en reducir el excesivo electoralismo, al plantear realizar en forma simultánea las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos. Esto sólo quedará en intento si no se aplican las sanciones que correspondan. También se ha iniciado un plan de capacitación cívica impulsado por la Justicia Electoral. La meta es capacitar a 90 mil jóvenes de 15 a 30 años, en todo el país, a través de cursos.

RECOMENDACIONES

Haciendo una revisión de las recomendaciones realizadas el año pasado y la situación en cuanto a este derecho este año, se pueden volver a incluir varias de ellas por considerarlas necesarias para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país:

- Establecer un sistema de elección de funcionarios y funcionarias electorales en base a méritos y capacidades en el ámbito de su competencia, prohibiendo a los mismos la militancia política en todos los niveles.
- Aplicar y hacer cumplir las sanciones en el ámbito electoral y realizar un seguimiento a los delitos electorales.
- Establecer una contraloría electoral o contratar auditorías externas para el control y seguimiento de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Al respecto, resulta pertinente la implementación del impuesto a la renta personal.
- Exigir la presentación de la declaración jurada de bienes de todas las personas que accedan a cargos públicos.
- Cambiar el sistema de listas cerradas y bloqueadas por el de listas cerradas no bloqueadas, o algún otro sistema que amplíe las posibilidades reales de elección de la ciudadanía.
- Establecer un sistema de control efectivo de la gestión de las autoridades administrativas electas, y la posibilidad de revocar el mandato en los casos necesarios.
- Facilitar la participación e iniciativas ciudadanas en cuanto a consultas populares, referéndum, plebiscitos e iniciativas populares.
- Reducir los montos de los subsidios y aportes del Estado a los partidos políticos.
- Reformar los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Aldana, Susana; Ortiz, Luis. “Entre el estancamiento y la inequidad”. En El Impacto Social de la Globalización en el Mundo, Reporte 2002 N° 6 [CD-Reproducción de Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana], Social Watch. Control ciudadano, Asunción, Paraguay.

Bareiro, Line (1998): “El financiamiento de los partidos políticos paraguayos” en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (edis.) La Financiación de la Política en Iberoamérica. San José, IIDH-CAPEL. Costa Rica, pág. 423-457.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (1999): Derechos Humanos en Paraguay 1999. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2000. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Filizzola Serra, Rafael (2001): “Sistemas electorales y la crisis de representatividad en el Paraguay”. En: Revista Jurídica 2001. Derecho Constitucional, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, CEDUC, Asunción, Paraguay, pág. 35-63.

Justicia Electoral (2002): Estadísticas de las Elecciones Municipales 18 de noviembre de 2001. Asunción, Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Derecho al desarrollo sostenible





Tendencias actuales de la pobreza en Paraguay

Luis Galeano

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
(CPES)

Este artículo ofrece una caracterización de las tendencias más recientes y actuales de la pobreza en cuanto privación, contextualizando dichas tendencias y relacionándolas con los factores vinculados a la vulnerabilidad y a la exclusión social. Asume que los pobres deben ser concebidos y tratados como sujetos sociales, y como actores ciudadanos, en el entendido de que sin la participación protagónica de los mismos en la concepción y en ejecución de la política y de las acciones de lucha contra este grave flagelo social, o la reducción de sus efectos más nocivos, no podrán ser exitosas.

INTRODUCCIÓN

Es cada vez más amplio el consenso en lo relativo a la complejidad y la heterogeneidad de la pobreza. En ese sentido, cabe puntualizar que la pobreza, por un lado, implica *privación*, es decir, la no disponibilidad de ingresos o de otros activos económicos suficientes, así como el no acceso apropiado a los servicios sociales o públicos para la satisfacción de las necesidades elementales de las personas y de los grupos sociales. Por otro lado, también significa *vulnerabilidad* ante los impactos disruptivos provocados por las crisis socioeconómicas y políticas o los desastres de la naturaleza sobre las condiciones de vida. Y, por último, al mismo tiempo resulta imprescindible incluir la noción de la *exclusión social*, que alude a la desorganización de los sectores y de los grupos sociales sumidos en condiciones de carencia o vulnerabilidad y, por tanto, a la marcada debilidad que éstos demuestran en el proceso de la participación ciudadana y en la influencia en las estructuras de poder existentes en el Estado y en la Sociedad.

En el Paraguay, como acontece en otros países latinoamericanos, los datos y los análisis existentes acerca de la pobreza como privación son relativamente amplios y actualizados. Sin embargo, las fuentes y los estudios accesibles acerca de las otras dos dimensiones, la vulnerabilidad y la exclusión social, son escasos. En parte, este desbalance no es casual. En efecto, hasta ahora la caracterización y la medición de la pobreza a partir de los enfoques de la “línea pobreza” y de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los más profusamente promovidos por los organismos internacionales y nacionales, encargados del diseño y la ejecución de los proyectos y programas de lucha contra la pobreza. A su vez, dado que concibe a los pobres como “beneficiarios”, es decir, como destinatarios o simplemente “objetos” de la política social, esa perspectiva de análisis y de intervención social coincide con la lógica impuesta por los actores políticos dominantes, que ven a los pobres como partes de su clientela o integrantes de su masa electoral.

En el presente análisis, por cierto, se apelará más profusamente –teniendo en cuenta la mayor disponibilidad de fuentes de información existente– a la caracterización de las tendencias más recientes y actuales de la pobreza en cuanto privación. No obstante, el objetivo radicará, por una parte, en contextualizar dichas tendencias y en relacionarlas con los factores vinculados a la vulnerabilidad y a la exclusión social, por otra parte. Por lo tanto, se asume que las personas pobres deben ser concebidas y tratadas como sujetos sociales, y como actores ciudadanos, en el entendido de que sin la participación protagónica de los mismos en la concepción y en ejecución de la política y de las acciones de lucha contra este grave flagelo social, o la reducción de sus efectos más nocivos, no podrán ser exitosas.

CARACTERIZACIÓN Y TENDENCIAS ACTUALES

Sin bien los niveles más críticos de la pobreza no han sido tan altos como los observados en otros países del tercer mundo, está plenamente confirmado que los márgenes de la pobreza en el Paraguay se han incrementado en el transcurso de los últimos años. Dicho proceso no sólo se está verificando en el sector rural, como se ha constatado de forma reiterada, sino también en el ámbito urbano empiezan a detectarse señales evidentes del mismo.

Una de las causas principales de dicho empeoramiento constituye el persistente estancamiento de la economía nacional. En efecto, durante la década del noventa y en lo que transcurre de estos primeros años de la centuria que se inicia, el Producto Interno Bruto (PIB) —salvo unas pocas excepciones— tuvo tasas muy bajas de crecimiento e inclusive algunas de ellas fueron de signo negativo. Por su parte, el crecimiento poblacional se ha mantenido en uno de los rangos más altos de todo el continente (2,6%). En un escenario como el señalado era de esperar que el acceso al empleo tendiera a restringirse y que, en general, las condiciones de trabajo se tornaran cada vez más precarias, sea en lo relativo a la obtención de los ingresos o bien en lo vinculado a la informalidad e inestabilidad laboral.

Además del agravamiento de la pobreza desde la perspectiva de las privaciones materiales y de las necesidades humanas elementales, los aspectos referidos a la vulnerabilidad y a la exclusión social igualmente se están tomando crecientemente críticos. El fuerte deterioro de los capitales sociales familiares y comunitarios, producto no sólo de los efectos más directos de empobrecimiento material, sino también de la penetración de la cultura consumista (exacerbada por la globalización actual) o del despojo de los patrimonios culturales, está desembocando en el agravamiento de la vulnerabilidad de los desheredados de siempre. Una cruda muestra de esto último representa la presencia cada día más numerosa de indígenas (hombres y mujeres de todas las edades) en las calles de Asunción y de las principales ciudades del país, pidiendo limosna. A su vez, una democracia electoralista, que oxigena a los caudillismos de antiguo o nuevo cuño, promueve más bien una ciudadanía dependiente, que a la de índole autónoma e independiente, y continúa alimentando la exclusión social de las clases populares.

La pobreza en los escenarios sociales

Tal cual se adelantó previamente, la pobreza básica y la pobreza extrema¹ continúan predominando en las zonas rurales. Cerca de la mitad de la población rural es pobre, mientras que en las áreas urbanas la proporción es una de cada cuatro personas.

¹ Pobres extremos son quienes poseen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos. Pobres no extremos son aquellos que tienen ingresos mayores al valor de una Canasta Básica de Alimentos, pero inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total (alimentos y no alimentos).