

CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PARAGUAY*

*Liliana Rocío Duarte Recalde***

Centro de Políticas Públicas – Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”

rociohk@yahoo.com

Resumen

La persistente identificación de la democracia en Paraguay con su dimensión electoral, en la retórica política nacional, plantea la necesidad de revisar al mismo proceso electoral y la representatividad efectiva de los actores que arroja, con relación a la totalidad de la población paraguaya. En esta oportunidad se revisan los factores que limitan la representatividad contenida en la administración del Estado paraguayo como resultado del proceso electoral, mediante un contraste analítico entre la legislación electoral y su funcionamiento en la práctica, el análisis de las barreras informales que impiden la participación efectiva de parte importante de la población, la limitada representación administrativa de grupos sociales tradicionalmente rezagados de la política partidaria, la incidencia de los poderes factuales y las ventajas a priori de los partidos políticos tradicionales en la competencia electoral.

Palabras Clave: sistema electoral paraguayo, partidos políticos, democracia, representación política

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que la apertura institucional a la instauración de la democracia ocurrió en Paraguay en el año 1989, sigue siendo cuestionada la vigencia de la democracia como

* Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

** Investigadora asociada al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. La autora agradece a la organización “Semillas para la Democracia” y a USAID por el apoyo para la realización de este trabajo como parte del Proyecto Sociedad Civil – Topu’ã Paraguay, así como a las personas que gentilmente accedieron a ser entrevistadas.

parámetro que guía la praxis política paraguaya. Análisis relacionados a la calidad de la democracia en Paraguay (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Morlino, 2009; Barreda y Bou, 2010; Abente Brun, 2012; Duarte Recalde, 2013) apuntan que aún existen falencias en la presencia de parámetros democráticos que actúen como mecanismo regulador de las relaciones formales de poder en el Estado, aunque el calificativo “democrático” del régimen responde a la relativa estabilidad resultante del funcionamiento de la rendición de cuentas electoral, en tanto se ha mantenido regularidad en la realización de elecciones generales y municipales, se ha registrado la presencia de partidos políticos alternativos en la competencia, y los criterios formales para la creación de partidos políticos son claros y accesibles. No obstante, para determinar la calidad de esta dimensión y de la misma representación política resultante del proceso electoral, también es necesario tener en cuenta las características de tales designios formales en la práctica. De esta manera, el análisis del proceso electoral paraguayo, mecanismo mediante el cual las preferencias políticas de la población en un momento determinado se concretan en cupos de representación dentro del aparato administrativo estatal, asume relevancia teórica y práctica.

El presente trabajo se sustenta en la idea de representación como concepto central en el proceso de legitimación política y propone explorar la calidad de la representación política resultante del proceso electoral paraguayo en consideración de la efectiva incidencia de los diversos grupos sociales en el mismo y, consecuentemente, en la definición de un destino colectivo. Se busca así explorar los límites de la gobernabilidad electoral en el Paraguay a partir de su factibilidad establecida dentro del marco legal que regula el proceso electoral, mientras se propone profundizar en la comprensión de su funcionamiento a partir de la experiencia de algunos actores políticos que no forman parte de las agrupaciones partidarias tradicionales, sino que son impulsados a participar bajo bandera de reivindicaciones sociales¹. Para ello se examinará las principales estructuras institucionales que dan forma a la competencia y participación política nacional, reflejadas en la Constitución Nacional y en las leyes electorales, en contraste con la percepción de su funcionamiento por parte de grupos sociales que manifiestan no considerarse integralmente representados en el proceso electoral,

1 Para la revisión de las prácticas electorales indicadas, se realizó entrevistas semi-estructuradas a referentes sociales y políticos entendidos en la materia – directamente vinculados a partidos políticos o no – que representen a aquellos sectores sociales que se han mantenido al margen de los efectos positivos de la competencia electoral pero cuyas reivindicaciones han tenido notoriedad desde la apertura a la democracia y han, de alguna manera, incidido en la agenda política nacional. La transcripción completa de las entrevistas realizadas a Gabriela Schvartzman (Movimiento Kuña Pyrenda), Daniel Gómez (Grupo SUNU de Acción Intercultural) y Eladio Flecha (Partido Paraguay Pyahura) se encuentra disponible en la base de datos de la organización “Semillas para la Democracia” como parte del Proyecto Sociedad Civil – Topu’ã Paraguay.

explorando la brecha entre la vigencia *de jure* de principios democráticos participativos y su cumplimiento *de facto*.

Por otra parte, se examinará datos empíricos que reflejen los niveles de participación y competencia electoral, analizando características de la praxis política y sus condicionantes. De esta manera, se busca indagar hasta qué punto el mecanismo de rendición de cuentas electoral es funcional y las elecciones en Paraguay son instancia efectiva de participación para la ciudadanía – resultantes en actores gobernantes verdaderamente representativos de los intereses de diversos sectores de la población – mediante la cual ésta puede ejercer control sobre los gobernantes designados.

II. CONDICIONANTES PROCEDIMENTALES DE LA REPRESENTACIÓN

II.i. Participación

Para que el sistema electoral mantenga cualidades democráticas, el mismo debe comprender elecciones competitivas que garanticen condiciones mínimas de libertad para la participación política, ya que “por debajo de un determinado nivel de garantías, el proceso electoral no se puede considerar un instrumento de realización de la representación” (Bobbio, 2005:1104) y cumpliría apenas funciones plebiscitarias. Mientras la posibilidad de que las autoridades designadas sean propiamente representativas de la población nacional en su heterogeneidad depende de la inclusión efectiva de la totalidad de la población habilitada al sistema electoral, resulta importante revisar las reglas que determinan los límites formales de la participación y si las mismas facilitan o dificultan la integración efectiva de la población a este proceso.

Se percibe que los procedimientos de inscripción como de votación son formalmente inclusivos, si bien no necesariamente accesibles en la práctica. Las condiciones mínimas para pertenecer al sistema están establecidas tanto constitucionalmente como en las leyes electorales, fijando como umbral para ejercer la ciudadanía electoral activa y pasiva la edad de 18 años, además de poseer nacionalidad paraguaya y radicación en el país. La inscripción automática en el Registro Cívico Permanente ha sido reglamentada por la Ley 4559, del 17 de enero de 2012, por lo que quienes cumplan 18 años de edad antes de esa fecha aún deben

inscribirse personalmente en algún puesto de registro de la Justicia Electoral. La autoridad encargada de realizar tal la inscripción es la Dirección del Registro Electoral, órgano del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) que también es responsable por la confección y depuración del Registro Cívico Permanente y del registro de los padrones partidarios, entre otras atribuciones (Ley 635/1995, Art. 26).

Mientras la fiscalización del proceso de registro de electores puede ser llevada a cabo por partidos y movimientos políticos mediante sus representantes designados (Ley No. 834/1996, Art. 134), este recurso ha sido tradicionalmente abusado por los partidos políticos con funcionarios activos dentro de la Justicia Electoral, quienes se encargaban de realizar simultáneamente la afiliación partidaria de la población. De esta manera, se generó confusión entre la población debido a que “los caudillos políticos de los partidos tradicionales sí iban barrio por barrio a inscribirle a la gente, pero era inscribirle y afiliarle, y la gente no entendía” (Entrevista a Gabriela Schwartzman). Este mecanismo de inscripción de electores ha permitido al TSJE tener un presupuesto inflado, sin garantía de utilización óptima de recursos.

El único documento válido para el registro en el Padrón Electoral y para el ejercicio del voto es la cédula de identidad (Ley No. 834/1996, Art. 98). Esta condición también se constituye en factor de exclusión *de facto*, teniendo en cuenta que existe una cantidad indeterminada de habitantes en el territorio nacional para quienes es difícil acceder a oficinas del Departamento de Identificaciones de la Policía para obtener este documento de identidad, por lo que la reglamentación se convierte en principio de exclusión de comunidades indígenas o rurales. La exclusión social en la que se encuentran grupos tradicionalmente marginados se refleja así en la imposibilidad que tienen muchos de sus miembros de formar parte del proceso electoral, por lo que la situación de marginalidad se refuerza y reproduce mientras es explotada por las maquinarias partidarias: “inscripción y afiliación se hacen juntos; cedula, inscripción y afiliación” (Entrevista a Daniel Gómez).

A pesar de que el ejercicio del voto es obligatorio en Paraguay, además de ser considerado un derecho político básico (Ley No. 834/1996, Art. 1), se percibe que existe una proporción importante de la población paraguaya que no forma parte de la definición de representantes que pasarán a dirigir la burocracia administrativa (Tablas 1 y 2). Al considerar la participación en las urnas en contraste con la población en edad de votar la proporción de participación disminuye, por lo que es posible argumentar que la representatividad de las autoridades electas corresponde sólo aproximadamente a la mitad de la población nacional en

edad de votar, con la salvedad de que incluso existe subregistro en tales datos demográficos. Este aparente desencanto con la praxis electoral se refleja en la premisa: “Nadie elige a través del sistema electoral en nuestro país (...) y para nosotros el tema electoral, en estas condiciones, es una trampa.” (Entrevista a Eladio Flecha).

Tabla 1: Participación Electoral – Poder Ejecutivo

| Año | Participación efectiva | Total de votos emitidos | Padrón Electoral Nacional | Votos emitidos / pobl. en edad de votar | Población en edad de votar | Votos no válidos | Población total |
|------|------------------------|-------------------------|---------------------------|---|----------------------------|------------------|-----------------|
| 2013 | 68.02% | 2,391,790 | 351,625 | 57.96% | 4,126,948 | 2.48% | 6,623,252 |
| 2008 | 60.34% | 1,726,906 | 2,861,940 | 45.94% | 3,759,034 | 3.50% | 6,669,086 |
| 2003 | 64.20% | 1,544,172 | 2,405,108 | 47.60% | 3,243,812 | 3.10% | 5,884,491 |
| 1998 | 80.54% | 1,650,725 | 2,049,449 | 59.43% | 2,777,725 | 1.87% | 5,137,440 |

Fuente: International IDEA, disponible en: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=186>

Tabla 2: Participación Electoral – Poder Legislativo

| Año | Participación efectiva | Total de votos emitidos | Padrón Electoral Nacional | Votos emitidos / pobl. en edad de votar | Población en edad de votar | Votos no válidos | Población total |
|------|------------------------|-------------------------|---------------------------|---|----------------------------|------------------|-----------------|
| 2013 | 68.24% | 2,399,626 | 351,625 | 58.15% | 4,126,948 | 2.82% | 6,623,252 |
| 2008 | 65.48% | 1,874,127 | 2,861,940 | 49.86% | 3,759,034 | 1.50% | 6,669,086 |
| 2003 | 64.02% | 1,539,800 | 2,405,108 | 47.47% | 3,243,812 | 4.30% | 5,884,491 |
| 1998 | 80.48% | 1,649,419 | 2,049,449 | 59.38% | 2,777,725 | 3.34% | 5,137,440 |

Fuente: International IDEA, disponible en: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=186>

Por su parte, el nivel de participación electoral que se mantiene estable se vincula a la acción de los partidos políticos con fuertes bases clientelares que movilizan a sus electores el día de los comicios. La “Encuesta de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia” realizada por el PNUD, correspondiente a las elecciones del año 2008, indica que 25% de los electores fueron trasladados a sus locales de votación por operadores políticos, aumentando esta proporción al 41% entre quienes se encuentran bajo el nivel de pobreza extrema (PNUD, 2009: 33). Esta situación se refleja en la experiencia de las comunidades indígenas, en el sentido que “a nivel de participación electoral, hoy día ya hay un alto porcentaje de las

personas de las diferentes comunidades que se van a votar, asisten a votar casi un 90%, si no es más, trasladados por los candidatos políticos; lo llaman arreos y los arreos son casi comunitarios” (Entrevista a Daniel Gómez).

El significado que se le otorga a la participación electoral es heterogéneo en la experiencia paraguaya, en tanto “no es una participación poner una boleta en la urna y quedarnos en nuestras casas” (Entrevista a Eladio Flecha). Incluso, en lo que refiere a las comunidades indígenas, la misma noción de participación se inserta dentro de un paradigma distinto, dado que no se concibe la noción de partido dentro del concepto de comunidad mientras “política, religión y producción casi van de la mano” (Entrevista a Daniel Gómez).

Otro de los fundamentos legales que apuntan al principio de la igualdad discursiva – en que cada persona posee el valor electoral de un voto en las urnas – es el que prohíbe la apropiación irregular de esa expresión simbólica de la voluntad. La compra de votos es penada legalmente, al igual que la intimidación a los votantes o la retención de documentos de identidad, a pena de sanción económica o prisión (Ley No. 834/1996, Art. 320 y 321). Sin embargo, este precepto resulta un condicionamiento legal vacío de contenido al efectuarse tales prácticas con regularidad (Duarte Recalde, 2013: 316), como ha sido observado durante las más recientes elecciones generales (El País, 2013), donde las comunidades indígenas aparecen como principales víctimas de la manipulación en este sentido.

Se plantea de esta manera una doble limitación a la representatividad contenida en el proceso electoral. Por un lado, aunque la población está formalmente facultada de formar parte del proceso electoral, el contenido de la praxis no se corresponde necesariamente con premisas democráticas en los casos que la definición de la preferencia electoral responde a presión por parte de los partidos políticos. Por otro lado, el mismo significado contenido en el proceso electoral no es representativo de la totalidad de la población del país desde perspectivas culturales ni prácticas.

II.ii. Competencia

La gama de opciones electorales en competencia ha aumentado desde la apertura hacia la democracia hasta las elecciones más recientes, en coincidencia con la garantía formal del pluralismo ideológico y la igualdad de los partidos ante la ley (Ley No. 834/1996, Art. 14),

dando lugar a los altos niveles de volatilidad electoral² registrados entre los últimos periodos de gobierno (Duarte Recalde, 2012). Los resultados arrojados por las elecciones generales del año 2013 se materializaron en la presencia de nueve representaciones partidarias en las cámaras del Congreso, aunque la característica bipartidista³ del sistema es predominante en ambas cámaras legislativas (Tabla 3).

Tabla 3: Distribución Parlamentaria por Cámaras – año 2013

| Partidos | Senadores | Diputados |
|--|------------------|------------------|
| Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) | 19 | 44 |
| Partido Liberal Radical Auténtico | 13 | 27 |
| Frente Guasu | 5 | 1 |
| Partido Democrático Progresista | 3 | - |
| Avanza País | 2 | 2 |
| Unión Nacional de Ciudadanos Éticos | 2 | 2 |
| Partido Encuentro Nacional | 1 | 2 |
| Partido Patria Querida | - | 1 |
| Pasión Chaqueña | - | 1 |

Fuente: Cámara de Senadores y Diputados, disponible en <http://www.congreso.gov.py/>

Sin embargo, la calidad de la representación política resultante del proceso de elecciones se sustenta también en la calidad de la competencia que existe entre los partidos políticos; para que sea considerada democrática, los parámetros de la competencia deben ser claros y equitativos, proporcionando iguales oportunidades de acceso a todo grupo interesado, para que en última instancia sea la ciudadanía la que determine qué propuesta refleja mejor sus intereses mayoritarios.

En el caso paraguayo, mientras los procedimientos de inscripción de candidatos y partidos están claramente establecidos por la Constitución Nacional y las leyes electorales, la posibilidad de conformar partidos que representen los diversos intereses sectarios de la población nacional y eventualmente accedan a la gestión del poder está limitada tanto por las disposiciones formales al respecto, así como por factores estructurales. El registro de

2 Como ha sido indicado, “La volatilidad electoral total registrada entre el último periodo analizado y el primero es del 66%, habiendo existido 36% de volatilidad entre 1998-2003 y 50% entre los periodos 2003-2008” (Duarte Recalde, 2012: 124).

3 El predominio electoral ANR/PLRA, que se remonta a sus orígenes en 1887, ha sido solidificado mediante los vínculos que ambos partidos han establecido a lo largo de la historia entre la administración estatal y la población, sustentados en relaciones clientelares.

candidatos está a cargo de la Justicia Electoral (Ley No. 834/1996, Art. 158), estando posibilitados para competir para cualquier función electiva todos los ciudadanos paraguayos mayores de 18 años de edad (Ley No. 834/1996, Art. 95), debiendo ser mayores de 25 años para ser candidatos a Diputados (Ley No. 834/1996, Art. 221) y mayores de 35 años para competir por la Senaduría o la Presidencia de la República (Ley No. 834/1996, Art. 223 y 228). Es posible que compitan candidatos independientes, siempre que estén debidamente habilitados (Ley No. 834/1996, Art. 85). Asimismo, se garantiza formalmente el derecho a la existencia de los partidos políticos, a su libre inscripción y libre funcionamiento (Ley No. 834/1996, Art. 9), a la vez que se afirma discursivamente la naturaleza democrática y pluralista del sistema partidario sustentada en la libertad de asociación de los ciudadanos y su participación en la orientación de la política nacional (Constitución Nacional, Art. 124 y 125). Sólo se plantean restricciones a la obtención de fondos de organizaciones o Estados extranjeros, a hacer cualquier apología de la violencia, o a poner en peligro la existencia de la República nacional o su cualidad democrática (Constitución Nacional, Art. 126).

A pesar de la aparente facilidad para ingresar a la competencia, la praxis demuestra lo contrario; el ingreso a la competencia electoral de nuevos actores se ha visto condicionada por la acción de los representantes de partidos que cuentan con experiencia de décadas tanto en el manejo de la administración estatal como de los procesos electorales, “impugnando cada cosa que presentas y metiéndote palo a la rueda, y habilitados legalmente a hacerlo” (Entrevista a Gabriela Schvartzman), con conocimiento empírico que posiciona a sus candidatos con ventaja de antemano.

Otro de los condicionamientos a la competencia electoral es el que respecta a los recursos electorales, razón por la que la existencia de una base mínima de equidad para el financiamiento de los partidos políticos y sus gastos de campaña es un componente fundamental para la calidad de la competencia electoral. A pesar de que se establece que los partidos políticos deben reportar su estado financiero regularmente al TSJE (Ley No. 834/1996, Art. 66), que deben identificar a quienes los financian (Ley No. 834/1996, Art. 63) y reportar todos los fondos recibidos y sus gastos de campaña (Ley No. 834/1996, Art. 281), no se indica límite al monto de gastos electorales ni existe regulación que establezca la rendición de cuentas pública de las campañas electorales (Bareiro y Echaury, 2011), lo que en última instancia limita su transparencia y equidad. Esta laxitud de las reglas concernientes al financiamiento de los partidos y candidatos incide negativamente en la pretendida igualdad de

oportunidades para una competencia electoral que redundaría en la elección de autoridades representativas, en tanto la posibilidad de la competencia se determina en gran manera de acuerdo a criterios de poder económico.

Todos los partidos políticos reciben financiamiento público de forma directa e indirecta; las contribuciones anuales dependen de los resultados de las últimas elecciones, mientras que los subsidios electorales dependen de los cupos obtenidos en los cuerpos colegiados (Ley No. 834/1996, Art. 276). Además, se permite la utilización de los medios de comunicación estatales para la realización de propaganda electoral, que no deben discriminar de ninguna forma (Ley No. 834/1996, Art. 289) ni ser utilizados sólo por el partido de gobierno.

Asimismo, los partidos políticos pueden obtener financiamiento privado siempre que justifiquen el origen de sus aportes, con las excepciones establecidas que los inhabilitan a recibir fondos de “cualquier oficina de la administración pública, de entes descentralizados autónomos o autárquicos, de empresas de economía mixta, entidades binacionales, así como de empresas que presten servicios o suministros a cualquier entidad pública”, de “entidades o personas extranjeras”, de “sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico” ni de “aportes individuales superiores al equivalente de cinco mil jornales mínimos” (Ley No. 834/1996, Art. 282). Esta apertura a la obtención de apoyo económico privado sin más límites que los mencionados trasladan la competencia electoral al ámbito económico, donde la comparativa fuerza financiera llega a ser más determinante en los resultados de los comicios que las propuestas o posicionamientos ideológicos de los partidos, lo que atenta contra el principio de representatividad pretendido.

Una de las áreas de la competencia determinadas por la diferencia de recursos es la referente a las campañas electorales. La legislación establece libertad para la realización de campañas electorales (Ley No. 834/1996, Art. 300) y señala que “los medios masivos de comunicación social, oral y televisivo destinarán, sin costo alguno el tres por ciento de sus espacios diarios, para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral” y que la prensa escrita deberá destinar “una página por edición” (Ley No. 834/1996, Art. 302). No obstante, este espacio gratuito debe ser compartido por todas las opciones en competencia, por lo que no llega a cumplir con la pretendida función de dar a conocer efectivamente a todos los partidos o candidatos

concurrentes a medida que éstos aumentan en número.

Los medios de comunicación en Paraguay asumen un rol más amplio que la simple canalización de datos informativos acerca de los partidos en competencia y desempeñan un papel clave al determinar las principales tendencias de la opinión pública; su influencia es particularmente notable al relacionarlas con la praxis electoral, teniendo en cuenta que las elecciones “son un medio cuyo fin es el gobierno de opinión” (Sartori, 2003:88). Se establece que los medios de comunicación privados tienen la obligación de remitir al TSJE “sus tarifas ordinarias por los espacios de publicidad que venden” (Ley No. 834/1996, Art. 299), sin incurrir en discriminación alguna en este sentido (Ley No. 834/1996, Art. 288). No obstante, el balance en la cobertura mediática favorece a los partidos y candidatos con mayores recursos, mientras que los candidatos independientes o provenientes de sectores sociales sin mucho poder adquisitivo están en inferioridad de condiciones.

En este sentido, también cuentan con ventaja aquellos partidos o candidatos que mantienen afinidad de intereses con los dueños de los medios de comunicación, los cuales se han erigido como actores políticos de relevancia desde la apertura hacia la democracia, principalmente en defensa de sus intereses sectoriales. Dado que el número de propietarios es limitado⁴, la divulgación de datos e interpretaciones en su emisión de manera casi monolítica, construyendo un discurso dominante que “articula las relaciones de poder y de saber” (Foucault, 1999:122).

La labor de los medios de comunicación privados no se ha limitado a periodos de campaña electoral y ha apuntado a instalar en la agenda del incipiente debate político nacional sus principales intereses sectoriales, a la vez que han invisibilizado conflictos sociales o iniciativas políticas que no les reditaran beneficios directos. Asimismo, está legalmente permitida la propaganda política continua (Ley No. 834/1996, Art. 285) en coincidencia con principios discursivos democráticos, indicando que la misma no puede estar enunciada para discriminar de ninguna manera (Ley No. 834/1996, Art. 287), aunque la labor constante de los medios cuyos propietarios coinciden en intereses o ideología con alguno de los partidos en competencia contribuye a su destaque, o la invisibilización de sus rivales electorales⁵.

Los medios de comunicación actúan como espacio monopólico de debate político-

4 Zuccolillo, Vieri, Domínguez Dibb, Wasmosy, Chena, Ángel González, y Rubín (Segovia, 2010).

5 El condicionamiento simbólico para el establecimiento de preferencias electorales se apoya en el limitado acceso a fuentes de información diversas que tienen los electores, tanto en periodos electorales como fuera de ellos. A su vez, el manejo parcial de la información se sustenta en las condiciones precarias en que se mantiene a los trabajadores de la prensa, quienes optan por la autocensura para mantener sus puestos de trabajo (Segovia, 2010).

electoral en el país, jugando un papel protagónico en la determinación de la opinión del electorado. Ocasionalmente se transmiten debates entre los candidatos o entre representantes de los diversos partidos políticos, pero sólo en coincidencia con los intereses de los canales que los transmiten y no a reglas específicas para la competencia. De esta manera, a pesar que la legislación electoral existente intenta establecer ciertos parámetros de equidad para la competencia, los resultados todavía se vinculan a las ventajas a priori que algunos partidos políticos siguen manteniendo en lo que respecta a sus fuentes de financiamiento, grado de acceso a recursos estatales y su relacionamiento con los propietarios de los medios de comunicación privados.

De esta manera, la real posibilidad de acceder a la competencia electoral en igualdad de condiciones se aleja de las consideraciones legales y se trasladan al ámbito de los recursos económicos y capacidad de incidencia simbólica. Esta situación incide en la perpetuación al frente del gobierno paraguayo de los partidos políticos tradicionales, en detrimento de los sectores sociales marginados que, aunque puede que se constituyan en fuerza electoral de manera independiente, no son capaces de ingresar a la competencia electoral con miras a obtener el reconocimiento del resto de la población nacional.

III. REPRESENTATIVIDAD SOCIAL

El problema de la representatividad política se agudiza al abordar la perspectiva de la heterogeneidad identitaria existente en Paraguay. Argumentaban ya Arditi y Rodríguez (1987: 23) en referencia al sistema político dictatorial que “el régimen es excluyente, por cuanto las grandes mayorías sociales y las minorías étnicas, lingüísticas o culturales carecen de una incidencia real en la conformación de las decisiones públicas y en la materialización e implementación de estas a través de las políticas públicas”. Tales características se han perpetuado hasta la actualidad, aunque no exista discriminación legal para la participación electoral o para el acceso a beneficios a ser proveídos por el Estado, a la vez que se promueve discursivamente la igualdad social (Constitución Nacional, Art. 46 y 47).

Se ha establecido la vigencia del sufragio universal y provisto la posibilidad de sanción para quienes pretendan limitar este derecho a sus pares (Ley No. 834/1996, Art.s 3 y 4), a la vez que se prohíbe la utilización de propaganda partidaria cuyo contenido genere

“discriminaciones por razón de raza, sexo o religión” (Ley No. 834/1996, Art. 287 y 292). Sin embargo, existe evidencia de que la discriminación es constante en las relaciones del Estado con los diversos grupos sociales y, dado que “siempre que las palabras y las acciones divergen, podemos sospechar que hay intereses en juego” (Przeworski, 2010: 45), no se puede afirmar taxativamente que los intereses de las autoridades electas coincidan con los de la población nacional.

III.i. Mujeres

La legislación presta atención a la presencia de las mujeres en el gobierno como resultado del proceso electoral y pretende promover su acceso a las funciones públicas mediante tal resolución constitucional (Constitución Nacional, Art. 117), aunque no existe provisión de financiamiento ni ventajas económicas para promover la igualdad de género (Bareiro y Echauri, 2011: 568). Se busca promocionar la presencia de las mujeres en cargos electivos mediante cuotas de participación, a pesar de que la legislación se abre a interpretaciones encontradas al indicar, por un lado, que las mujeres deberán integrar las listas “en un porcentaje no inferior al veinte por ciento”, pero por otro lado indica que su postulación interna como candidatas “deberá darse razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas” (Ley No. 834/1996, Art. 32). Esta proporcionalidad propuesta no se condice con la realidad social del país, donde las mujeres protagonizan el quehacer político de base, de acuerdo a Schwartzman, en tanto “es increíble realmente cómo las mujeres están organizadas en todo el país, a nivel rural y a nivel urbano – dicen que hay más de cinco mil organizaciones de mujeres a nivel nacional” y “la movilización de base está sobre los hombros de las mujeres y ellas son las que mueven toda la comunidad” (Entrevista a Gabriela Schwartzman).

Así, mientras se percibe que el trabajo político de base es llevado a cabo en gran manera por mujeres y hay indicios de asimilación de una cultura política participativa entre colectivos de mujeres a nivel nacional, su pretendida inclusión legal en la competencia electoral funciona en la práctica como factor de discriminación, dado que se limita la presencia de mujeres en las listas de candidatos a la mencionada proporción del veinte por ciento. Por este motivo, la percepción de quienes están involucradas en la política electoral y que promueven la participación de mujeres en la política es que “acá tenemos que ir por la

paridad” (Entrevista a Gabriela Schwartzman).

III.ii. Pueblos Indígenas

Por otra parte, se disponen cláusulas específicamente dedicadas a la inclusión de los grupos indígenas en la vida política nacional, reconociendo constitucionalmente la preeminencia cultural de estas comunidades de forma anterior a la instauración del mismo Estado paraguayo (Constitución Nacional, Art. 62). Se contempla su integración al escenario socio-político nacional, en tanto “se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios” (Constitución Nacional, Art. 65), de esta manera abriendo la posibilidad de que miembros de estas comunidades formen parte del proceso electoral nacional en búsqueda de obtener representación política dentro de la estructura estatal, ya sea a partir de una organización propia de la comunidad o mediante la integración de sus miembros a partidos políticos existentes que asuman sus reivindicaciones como propias.

A pesar de tales disposiciones formales, la misma praxis del proceso electoral es ajena a la cosmovisión de los pueblos indígenas paraguayos en tanto “no hay una apropiación del Estado suyo, de parte de los pueblos indígenas (...) es una estructura ajena a ellos”. Esto se relaciona a que “la consciencia de derechos, por un lado, y la exigibilidad ante el Estado de esos derechos, es bastante reciente y no es total, varía mucho en diferentes lugares” (Entrevista a Daniel Gómez). Esta relación fragmentada entre comunidades indígenas y el Estado paraguayo coincide con la falta de respuestas a sus necesidades básicas por parte de la estructura estatal, además de la falta de comprensión cultural del resto de la población paraguaya de estos pueblos originarios⁶.

El Estado paraguayo reconoce el derecho indígena a la propiedad comunitaria de la tierra⁷ y se establece la responsabilidad del Estado de proveer a las comunidades del espacio necesario, “en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida” (Constitución Nacional, Art. 64). En este sentido, afirma Bartoeu Meliá (2009: 208) que “ninguna política puede desconocer la obligación de restituir y

6 Las estructuras de poder que sí tienen incidencia en las comunidades son más bien grupos religiosos o grupos criminales organizados, estos últimos cometiendo actos de agresión contra los indígenas “con total impunidad” (Entrevista a Daniel Gómez).

7 Según el Censo Nacional Indígena del año 2002, la población indígena representaba a 1,7% de la población total del Paraguay; en el territorio paraguayo se encuentran presentes 414 comunidades indígenas, 179 aldeas y 30 núcleos familiares, de los cuales 91,5% están asentados en las áreas rurales del país.

devolver a los pueblos indígenas, no ya sólo tierras, sino los territorios”⁸ y llega a argumentar que “el Estado tiene que asumir su responsabilidad en la usurpación indebida de territorios indígenas sin ninguna justificación” (Meliá, 2009: 209). A pesar de la existencia del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), institución estatal encargada de velar por los intereses de las comunidades indígenas entre las que se encuentra la obtención de tierras, su gestión se ve obstaculizada tanto por errores institucionales⁹ como por limitaciones que se encuentran fuera de su control. En este sentido, la falta de voluntad por parte de los propietarios de las tierras de ponerlas a la venta para que sean devueltas a los pueblos originarios se suma a la falta de voluntad política por parte del Parlamento para apoyar estos reclamos.

La realidad demográfica de las comunidades indígenas indican que representan el 31% de la población en la Región Occidental del país, por lo que podrían llegar a ocupar puestos de gobierno estatales y municipales si asumieran la participación electoral como estrategia política propia y utilizaran su organización comunitaria con miras a tal objetivo.

Se observa de esta manera que la composición de la asamblea Legislativa y la selección del Ejecutivo pueden representar el poder comparativo de los diversos partidos políticos, no así de todos los grupos sociales que habitan en el país. Esta limitación de representatividad se vincula a factores que han relegado tradicionalmente del protagonismo político a determinados grupos sociales, como son las mujeres o los indígenas, pero también dejan fuera del proceso a actores políticos organizados y con pretensiones de influir en la definición del destino colectivo que se mantienen al margen de los partidos tradicionales, como son las organizaciones campesinas.

III.iii. Organizaciones Campesinas

La población campesina es otro de los núcleos sociales muy afectados por los vaivenes económicos y la ausencia de políticas de Estado que apunten a dar respuestas duraderas a sus necesidades. El desmantelamiento de la economía campesina de subsistencia se remonta a la década de 1970, coincidente con la expansión de la agricultura especializada en el rubro del algodón; este proceso de especialización de la producción primaria dio paso a la instalación en el campo paraguayo del modelo empresarial mecanizado con miras a la exportación, lo que

8 Indica este mismo autor: “los indígenas no conciben la tierra como una mercancía; es mucho más que eso: es la vida misma y el centro del universo” (Meliá, 2009: 208).

9 A modo de ejemplo, esta institución llegó a vender 25.000 hectáreas de tierra del pueblo Ayoreo el año 2012.

coartó la autonomía productiva de los pequeños agricultores al enfrentarse a dificultades para conseguir crédito¹⁰. Aunque durante la década de 1990 se promovió su inserción más eficiente al mercado, el declive de su capacidad productiva y consiguiente poder adquisitivo llegó como consecuencia de su incapacidad de competir en igualdad de condiciones con productos importados de los países vecinos (Palau, 2009). Su situación de vulnerabilidad económica creciente se tradujo en su escasa posibilidad de incidencia dentro de las agrupaciones políticas tradicionales, por lo que el ideal de representación que vendría de la mano de la estructura político-partidaria se volvió una falacia discursiva para estos grupos productivos.

A pesar de que los movimientos campesinos han asumido el protagonismo político durante los últimos años, al instalar en la agenda de debate la necesidad de la reforma agraria¹¹, la eliminación de latifundios improductivos¹² (Constitución Nacional, Art. 114 y 116) o, más recientemente, la utilización de productos tóxicos para la agricultura¹³, tales organizaciones no se han integrado al proceso electoral, por lo que no se encuentran representados a nivel gremial entre las autoridades designadas mediante este proceso. No obstante, la opción de la participación electoral no llega a ser objeto de rechazo por su parte, sino que su aproximación a la misma adopta un carácter más bien pragmático, según ha sido manifestado: “Nosotros entendemos el tema electoral como una cuestión táctica que se puede usar o no se puede usar” (Entrevista a Eladio Flecha).

Los cuestionamientos planteados por estas organizaciones a la representatividad electoral se basa en su percepción de la gestión de los partidos políticos tradicionales – poco relacionada a los intereses populares – coincidiendo con la idea de que “una colectividad se gobierna a sí misma cuando las decisiones implementadas en su nombre reflejan las

10 Indicaba Tomás Palau (2009) que el conflicto en el campo estalló a fines de la década de 1980, con la caída de los precios del algodón en el mercado internacional, en tanto “el campesinado alodonero, minifundista, y sobre todo sus descendientes, se quedan sin el pan y sin la torta, sin precio para su producción y sin tierra para sobrevivir él y su familia.”

11 La Constitución Nacional apunta: “La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro.” (Constitución Nacional, Art. 114).

12 A su vez, la Constitución Nacional también señala: “Con el objeto de eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá ala aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico.” (Constitución Nacional, Art. 116).

13 Ramón Fogel (2009) analiza la relación que existe entre la utilización de estos productos químicos y las crecientes tasas de mortalidad, además de datos sobre malformaciones congénitas o abortos espontáneos, según datos proporcionados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

preferencias de sus miembros” (Przeworski, 2010: 56). Debido a que las políticas apoyadas desde el Parlamento ha tendido consistentemente a evitar la realización de la reforma agraria, apoyando las iniciativas empresariales de agricultura mecanizada en detrimento de las familias campesinas, las organizaciones campesinas se mantienen escépticas con relación al funcionamiento del sistema electoral y los resultados que arroja.

Así, mientras el diseño institucional y legal permite la amplia participación de la población paraguaya en la política, las desigualdades estructurales y culturales se erigen como barreras que no permiten la participación equitativa de los diversos sectores sociales dentro del proceso electoral nacional, minando la igualdad política y el principio de representación democrática contenido en este modelo.

IV. REFLEXIONES FINALES

Los procedimientos legales pretendidamente democráticos que configuran el mecanismo de rendición de cuentas electoral paraguayo amparan al mantenimiento del status quo, por lo que la calidad de la representación política en Paraguay encuentra límites a su cualidad democrática al mantener marginadas a comunidades enteras. Aunque el diseño institucional del sistema electoral comprende principios de funcionamiento democráticos, el ejercicio de la ciudadanía electoral se encuentra en última instancia coartado por condicionamientos materiales y simbólicos que hacen de la representación política, en muchos casos, una ficción.

La apertura formal a la competencia política alcanzada a partir de 1989, enunciada junto a la declaración formal de libertades políticas y sociales, estuvo acompañada de la vigencia de normas electorales que implicaron ventajas para las agrupaciones políticas con experiencia en el manejo de reglas del juego, facilitando en la práctica su perpetuación en los espacios de poder. Este conocimiento empírico del funcionamiento del sistema se vio apoyado por la falta de límites al gasto electoral y laxitud en las normas referentes al financiamiento de partidos y candidatos, a lo que se sumó a falta de iniciativas estatales para solucionar el déficit de igualdad social o económica, lo que en última instancia siguen limitando tanto la participación política de la población como su capacidad de organización para la competencia. Así, la pretendida igualdad discursiva no se traduce en la igualdad de condiciones para la

participación ni para la competencia, y esta limitación práctica impide que el sistema sea integralmente representativo.

La cualidad representativa de la democracia en Paraguay es limitada ya que los ciudadanos tienen posibilidad legal de participar en el proceso de elección de autoridades pero pocos tienen posibilidad de participar en la competencia. Este déficit se sustenta en la falta de institucionalización de la experiencia organizativa de núcleos de reivindicación social – como son los colectivos de mujeres, de indígenas o de campesinos – en partidos políticos que busquen formar parte del proceso electoral como estrategia para acceder a la gestión del poder. A esto se suma la perpetuación de cierta imagen de los partidos históricos y actores políticos tradicionales como los únicos facultados para formar parte de este proceso, a la vez que se anula en la retórica a los demás actores como sujetos políticos válidos. Tal percepción es alentada mediante la construcción discursiva de los mensajes propagados por medios de comunicación comerciales que mantienen intereses comunes con las élites tradicionales, así como por la constante presencia simbólica de estos partidos en espacios públicos y privados, y es reforzada por la invisibilización histórica de actores políticos alternativos a partir de descripciones maniqueas de la realidad nacional.

El proceso electoral paraguayo no reproduce la heterogeneidad característica del universo social del país. La limitada representación en la administración del Estado de diversos grupos sociales refuerza, a su vez, la desatención estatal a sus necesidades y acentúa su situación de marginalidad, vaciando de calidad democrática al rito de las elecciones. Dado que la multiplicidad identitaria de la población paraguaya no tiene posibilidad real de estar reflejada en la representación política resultante del proceso electoral, en su funcionamiento actual, se incurre en un error conceptual al reducir la cualidad representativa de sistema a esta dimensión.

V. REFERENCIAS

Abente Brun, Diego (2012), “Estatalidad y Calidad de la Democracia en Paraguay”, en *América Latina Hoy*, No. 60, pp. 43-66.

Altman, David y Pérez-Liñán, Aníbal (2002), “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, en

Democratization, Vol.9, No.2, pp.85–100.

Arditi, Benjamín y Rodríguez, José Carlos (1987), *La sociedad a pesar del Estado: Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*, Asunción: El Lector.

Bareiro, Line y Echaury, Carmen (2011), “Financiamiento de la política en el Paraguay”, en Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (eds) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Mexico: IDEA/OAS/UNAM.

Barreda, Mikel y Bou, Marc (2010), “La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos”, en *América Latina Hoy*, No. 56, pp. 133-161.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2004), *Dicionário de Política*, 5ª edição, São Paulo: UNB.

Constitución Nacional del Paraguay, 1992.

Duarte Recalde, Liliana Rocío (2012), “Variaciones en el Comportamiento Electoral en Paraguay”, en *América Latina Hoy*, No. 60, pp. 117-138.

Duarte Recalde, Liliana Rocío (2013), “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, No. 1, pp. 303-324.

Fogel, Ramón (2009), “Políticas Ambientales”, en Rojas, Luis (comp.), *Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos*, Asunción: BASE-IS.

El País (2013), “Paraguay, el paraíso de la corrupción electoral”, extraído el 22 de julio de 2013 desde http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/20/actualidad/1366494248_947012.html

Foucault, Michel (1999), *Historia de la sexualidad, Tomo I*, México: Editorial Siglo XXI.

Legislación paraguaya – [Ley No. 635/1995](#).

Legislación paraguaya – Ley No. 834/1996.

Legislación paraguaya – Ley 4559/2012.

Meliá, Bartomeu (2009), “La cultura paraguaya desde el ‘ya no’ al ‘todavía no’”, en Rojas, Luis (comp.), *Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos*, Asunción: BASE-IS.

Morlino, Leonardo (2009), *Democracias y Democratizaciones*, Madrid: Centro de

Investigaciones Sociológicas.

Palau, Tomás (2009), “El desarrollo rural en el Paraguay 2009: Detalles de una deuda anunciada”, en *Diálogos*, No. 20, IPRDS.

PNUD (2009), *Indicadores de Gobernabilidad Democrática en Paraguay*, Asunción: Congreso Nacional-PNUD.

Przeworski, Adam (2010), *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires: Taurus.

Segovia, Diego (2010), *Comunicación y Democracia: El rol de los medios en la construcción del discurso político ciudadano*, Asunción: BASE-IS.