

# ***Elecciones municipales y democratización en el Paraguay***

**Arditi, Benjamín**

---

**Benjamín Arditi:** Politólogo paraguayo. Investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción.

---

*Las elecciones municipales de mayo de 1991 fueron virtualmente las primeras que se realizaron sin mayores condicionamientos explícitos o implícitos. El ascenso de partidos opositores y las contundentes cifras logradas por las organizaciones independientes permiten vislumbrar un profundo cambio modernizador en el sistema político paraguayo. La escena pública, la sociedad civil, la ciudadanía independiente fueron los grandes actores\**

Las elecciones generales del 1° de mayo de 1989 fueron celebradas apresuradamente tres meses después del golpe de Estado que derrocó al gobierno del general Stroessner. Su objetivo era legitimar al nuevo gobierno, pero la competencia electoral no se hacía en condiciones igualitarias para todos: 35 años de dictadura implicaron otros tantos años de dominio irrestricto de la oficialista Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y de supervivencia precaria de las demás fuerzas políticas.

Las elecciones municipales del 26 de mayo de 1991<sup>1</sup>, en cambio, se realizaron luego de dos años de vigencia de libertades públicas - especialmente de prensa, asociación y reunión - y transformaciones importantes en la cultura cívica y el sistema electoral. Esto permitió crear condiciones más igualitarias para los participantes.

Los partidos opositores tradicionales reactivaron sus aparatos organizativos y comenzaron a activar públicamente, al igual que una media docena de nuevos partidos<sup>2</sup>. El Congreso se convirtió en un importante espacio de encuentro que permitió

---

<sup>1</sup>Hubo una segunda ronda electoral el 23 de junio, dado que en una treintena de municipios se suspendieron los comicios debido a problemas en la elaboración de los padrones o impugnaciones no resueltas a tiempo por el Tribunal Electoral.

<sup>2</sup>Entre los tradicionales están los partidos Liberal Radical Auténtico (PLRA), Revolucionario Febrerista (PRF) y Demócrata Cristiano (PDC). También se creó el fascista Partido Nacional Socialista (PNS), el Partido Blanco (PB) y el Partido de los Trabajadores (PT) de orientación trotskista. El Parti-

agilizar el juego político interpartidario. El coloradismo, sin las tutelas de un líder todopoderoso, se vio en la necesidad de enfrentar solo y con tremendas dificultades el impacto de las libertades públicas en las estructuras y cadenas de mando dentro del propio aparato partidario.

Hubo un avance extraordinario en la creación de organizaciones sociales autónomas de las tutelas estatal, partidaria y eclesiástica, lo cual hizo posible descubrir - esto es, introducir a la visibilidad del debate público - la «otra sociedad» de los marginados urbanos y los desposeídos rurales, con la consiguiente multiplicación de las demandas, conflictos y exigencias sobre la clase política.

Los dos años de ejercicio cotidiano de los derechos civiles también tuvieron un impacto en la cultura política. Permitieron que la gente común fuera perdiendo el miedo a expresarse y a criticar a las autoridades, y que se creara una opinión pública. A través de ella, la sociedad como tal adquirió una voz escuchada y útil para hacer que los actos de gobierno sean más «públicos» que nunca. Las libertades, el surgimiento de un espacio para la política y la conformación de una opinión informada crearon las condiciones para un proceso de «ciudadanización» de quienes eran hasta hace poco simples habitantes de un espacio geográfico. Poco a poco, este avance en dirección a la conquista de la ciudadanía política ha hecho que el votar se convierta en un acto de soberanía personal y no de obediencia al poder.

También hubo cambios administrativos y jurídicos importantes, pues los comicios municipales se realizaron en el marco de una nueva institucionalidad electoral. Primero, la ciudadanía fue a las urnas con un registro electoral que reemplazó al viejo padrón utilizado para los fraudes de la dictadura. Se inscribieron 1.383. 307 personas (242.200 en Asunción y 1.141.107 en el resto del país) de una población electoral total estimada en 2.2 millones de personas<sup>3</sup>.

Segundo, las elecciones estuvieron regidas por un nuevo Código Electoral que entró en vigencia en 1990. Además de crear el Fuero Electoral dependiente del Poder Judicial, este Código introdujo figuras políticas novedosas realmente importantes. Una de ellas fue la elección popular del intendente: la ciudadanía pudo elegir al ejecutivo municipal por primera vez en la historia política del país. Otra fue la candidatura independiente, algo inédito en el Paraguay. Esto impuso un límite impor-

---

do Democrático Popular (PDP), también protrotskista, está tramitando su inscripción ante la Junta Electoral Central.

<sup>3</sup>Esta cifra incluye a los extranjeros residentes. Sin embargo, sólo una cantidad relativamente pequeña de ellos hizo uso de su derecho: de los 15.512 que decidieron inscribirse, 3.342 lo hicieron en Asunción y 12.170 en el resto del país.

tante a una obsesión de los partidos políticos paraguayos, a saber, su concepción de la política como actividad privativa de los partidos. Las candidaturas independientes contribuyeron a ampliar el ámbito de la participación política, hacer más competitivo el sistema político y expandir el mercado de ofertas políticas para la ciudadanía. En este sentido, fueron un aporte al pluralismo y a la expansión de la democracia.

El Código también estableció la obligatoriedad de elegir a los candidatos de cada partido por sufragio universal directo de sus afiliados. Ello contribuyó a ejercitar, aunque sólo sea en forma imperfecta, la soberanía o ciudadanía política del afiliado y a disminuir - pero de ninguna manera minimizar - la influencia de los caudillos y los aparatos centrales en la designación de los candidatos. A su vez, el voto directo sirvió para que se realice un verdadero activismo electoral dentro de instituciones partidarias acostumbradas a tomar decisiones con base en acuerdos cupulares entre notables. Finalmente, esto puede tener un efecto saludable para limitar el excesivo «internismo» de los partidos, puesto que anteriormente las negociaciones para asignar cuotas internas se basaban en los alineamientos circunstanciales dentro de los organismos de cúpula. Hoy, el hecho de haber medido la correlación de fuerzas internas puede servir como punto de partida para negociaciones más serias y acuerdos de gobernabilidad más estables dentro de cada partido.

Asimismo, se implementaron cambios significativos en el campo de los procedimientos electorales. Algunos de ellos sirvieron para disminuir las posibilidades de fraude e incentivar la credibilidad de la ciudadanía y las fuerzas políticas participantes. Entre éstos, cabe mencionar el uso del boletín único, la distribución de los boletines por parte de la Junta Electoral Central antes que los partidos y candidaturas participantes, la selección de las autoridades de mesa por sorteo, el uso de la cédula de identidad como único documento probatorio de la identidad del elector y el carácter público del escrutinio. Por su parte, la introducción del sistema D'Hondt para la integración proporcional de las Juntas Municipales permitió que la conformación de los cuerpos colegiados reflejase más fielmente la voluntad popular.

Tal como en otros países de la región, y al igual que en las elecciones generales de 1989, las campañas de educación cívica jugaron un papel importante en el proceso electoral. «Mujeres por la Democracia» elaboró cartillas de educación para el voto; dos organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, CED y CPES, realizaron tareas de capacitación de autoridades de mesa<sup>4</sup>; DECIDAMOS, un consorcio de 12

<sup>4</sup>Esta iniciativa no tuvo el impacto esperado, posiblemente debido a que la desorganización de la Junta Electoral Central (JEC) hizo que sólo se implementase dos semanas antes de las elecciones. Por ellos la capacitación de las autoridades de mesa fue, en muchos casos, sumamente deficiente.

ONGs, se concentró - al menos en la fase propiamente electoral - en la capacitación ciudadana para el voto y el entrenamiento de personas de partidos políticos y candidaturas independientes para actuar como veedores o fiscales de mesa en los comicios.

Por último, hubo mecanismos independientes para controlar la limpieza de las elecciones. Uno de ellos fue la presencia de observadores internacionales. El National Democratic Institute (NDI) de los Estados Unidos, el Consejo Supremo Electoral de Venezuela, CAPEL de Costa Rica y la OEA enviaron misiones de observación. La delegación de la OEA fue la más importante, ya que sus 47 miembros se instalaron en el país con casi un mes de antelación. Su tarea estuvo dividida en dos etapas. Durante la primera, se dedicó a evaluar la organización del proceso y las campañas electorales, recibir y procesar denuncias y verificar el cumplimiento de las normas procesales vigentes para la resolución de los conflictos que se presentaron. En la segunda etapa, esto es, el día de las elecciones seleccionó un total de 25 municipios (casi el 40% de la población inscrita) para controlar el procedimiento electoral.

El otro mecanismo de control consistió en un sistema de cómputo paralelo similar al que se usó con tanto éxito en el plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988. Para ello, se montó un consorcio denominado SAKA (o glasnost, ya que la palabra indica «transparencia» en guaraní), compuesto por dos ONGs locales (CDE y GCS) y una francesa (CECIEC). A diferencia de la experiencia chilena, SAKA no realizó un cómputo de todo el país; sólo cubrió, aunque en forma exhaustiva, 17 localidades. Pero esto no dejaba de ser significativo, dado que esas localidades, con poco más de 650.000 electores, representaban casi el 50% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral.

En fin, las elecciones municipales del 26 de mayo de 1991 constituyeron una contienda política clave de la transición paraguaya: por una parte, las fuerzas participantes compitieron en condiciones de relativa igualdad, cosa inusitada en las últimas cuatro décadas; por otra, sirvieron para medir el desgaste o mantenimiento del partido que apoyó a la dictadura y el estancamiento o el crecimiento del poder de convocatoria de las organizaciones opositoras.

### ***Modernización de las campañas***

Las campañas electorales y las elecciones mismas se desarrollaron en un clima desprovisto de violencia. Además, se introdujeron por primera vez las encuestas y la

publicidad como partes integrales de los procesos electorales paraguayos, reflejándose así una tendencia modernizadora en las contiendas electorales.

### **Encuestas.**

En el pasado, las encuestas de opinión eran relativamente intrascendentes debido al escaso margen de incertidumbre respecto a los resultados esperados<sup>5</sup>. Esto cambió en las pasadas elecciones municipales. Las cuatro encuestas acerca de las preferencias electorales en Asunción<sup>6</sup> se convirtieron en referentes obligatorios para conucciones políticas y ciudadanos en general.

En un comienzo, fueron significativas por cuanto demostraron un posicionamiento consistente del candidato independiente Carlos Filizzola en los primeros lugares, muy por encima de los partidos políticos de la oposición tradicional. Esto provocó una reacción por parte de todos los partidos. El PLRA, consciente de ser la segunda fuerza política a nivel nacional, desconfió de los resultados y la misma validez de las encuestas electorales en el Paraguay debido a la supuesta falta de experiencia en la materia.

Al margen de lo que se afirmase respecto a la credibilidad de las encuestas, el caso es que prácticamente todos los candidatos y fuerzas políticas concentraron sus ataques en la candidatura de Filizzola. Con ello, se ponía de manifiesto un doble discurso, ya que implicaba un reconocimiento implícito de que se trataba del contendiente opositor con mayor posibilidad de poner fin al monopolio colorado de casi medio siglo en Asunción<sup>7</sup>.

En la etapa final de las campañas, los sondeos tuvieron otro efecto: al indicar que la puja final sería entre el Partido Colorado y el movimiento independiente «Asunción para Todos», comenzó a difundirse la idea del voto útil, esto es, el llamado a

<sup>5</sup>Entre 1947 y 1963 operó un sistema de partido único; posteriormente, la oposición participaba sin poder controlar efectivamente el proceso de inscripción, registro, control y escrutinio. Esto permitía que Stroessner y el coloradismo logaran resultados tan inverosímiles como el 98.4% en 1954; 90% en 1983 ó 88.6% en 1988. He abordado con mayor detenimiento el análisis de las series electorales de las últimas cuatro décadas en «Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición», Revista Mexicana de Sociología, 4/1990.

<sup>6</sup>Todas las encuestas fueron dirigidas por José Nicolás Morínigo de la Sociedad de Análisis y Evaluación de Proyectos (SAEP) y publicadas por el diario Última Hora entre marzo y mayo de 1991.

<sup>7</sup>Un ejemplo particularmente revelador de este doble discurso se reflejó en las declaraciones de Francisco José de Vargas, diputado del PLRA, pocos días antes de los comicios. Según de Vargas, la victoria del candidato liberal Juan Felix Bogado Gondra (a quien las encuestas asignaban el 14.3% de las preferencias electorales) era un hecho, y si éste perdía por mil o dos mil votos contra el candidato oficialista y Carlos Filizzola, del movimiento independiente «Asunción Para Todos» (con 29% de las preferencias del electorado asunceno), éste sería el responsable del «continuismo» colorado por dispersar el voto liberal.

que el electorado que se inclinaba por alguna de las candidaturas con escasa chance de ganar optase por asignar sus votos a uno de los dos contendientes principales. Ello obedecía, obviamente, a un cálculo político: su propósito, confiando siempre en los resultados de encuestas y otras informaciones, era asegurar el margen necesario para superar al candidato oficialista (30% de las preferencias electorales).

Las encuestas de opinión nunca lograrán suplir los actos electorales como tales, pero de ahora en más se han convertido en parte integral del proceso electoral paraguayo. En los grandes núcleos urbanos se ha debilitado el nexo entre número de afiliados y caudal electoral, esto es, la continuidad del «voto cautivo» que pretende reducir las chances electorales a un problema contable - dime cuántos afiliados tienes y te diré cuántos votos obtendrás. Esta flexibilización del electorado indica que las estrategias de marketing político dependerán cada vez más de las encuestas y la capacidad de ajustar las campañas electorales en torno a ellas.

#### **Publicidad.**

La publicidad electoral también adquirió mayor importancia que en el pasado. Al igual que las encuestas, ello se debe, naturalmente, a que las pasadas elecciones tenían una importante carga de incertidumbre respecto de los resultados. Dependiendo de su disponibilidad de recursos, todos los candidatos echaron mano a la publicidad, sea a través de medios masivos preferentemente televisión y radio, aunque también la prensa escrita - o afiches, volantes, lienzos pasacalles, botones y camisetas. Juan Ernesto Villamayor y Euclides Acevedo, del Partido Colorado y del PRF, respectivamente, tuvieron suficiente respaldo financiero como para montar campañas de saturación a través de la televisión.

En el caso de la pugna electoral en Asunción, se pudo apreciar un notable mejoramiento de la calidad e imaginación de los mensajes, excepto en la publicidad del candidato colorado Juan Manuel Morales. Al igual que su estrategia electoral, ésta no buscó persuadir a un electorado ciudadano, sino recordar a la masa colorada su deber de votar por el candidato del partido. Por consiguiente, la publicidad y la campaña se basaron en la capacidad de los dirigentes de seccionales (organismos de base del partido oficialista) de conseguir una ratificación del voto cautivo.

La publicidad del PLRA fue mejor, pero, además de confiar en su propio electorado cautivo, se concentró en dos ejes temáticos poco efectivos: la evocación constante de la imagen de su candidato como padre de familia ejemplar para rescatar el voto tradicional por un lado y, por otro, una excesiva referencia a su participación en luchas gremiales para legitimar su pasado como activista antidictatorial. Ambos

ejes constituían claras alusiones a sus adversarios, por lo que fue una propaganda reactiva que impidió crear un perfil propio para el candidato.

Los mensajes más efectivos surgieron de dos candidaturas independientes: las de Guillermo Hellmers y el ganador Carlos Filizzola. El nombre que identificó al movimiento de Hellmers, «Más allá de los colores», ponía sobre el tapete la necesidad de superar una concepción de la política basada en lealtades simbólicas primarias (el color de cada partido) y cerradas (mi partido por sobre todo), a la vez que impulsaba a discernir opciones electorales de acuerdo a programas y propuestas.

En el caso de Filizzola, hubo una apelación explícita al sentido de pertenencia e inclusión antes que a la confrontación y la exclusión: el nombre «Asunción para todos» lograba un contraste significativo entre el «nosotros» asunceno y la lógica particularista de la política tradicional (cargos para los amigos, palos para los adversarios). Esto se complementó con un esfuerzo por revalorizar a la política (el slogan «Volver a creer») en un contexto marcado por el desprestigio de una clase política bastante golpeada por el descreimiento de una ciudadanía cansada de las promesas no cumplidas, decisiones cupulares e internismo endémico de los partidos.

### **Aparato político.**

Pero la publicidad no fue determinante de los resultados. Villamayor perdió las elecciones internas y, por ende, la nominación de su partido para competir como candidato oficial, mientras que Acevedo obtuvo un escaso 10% de los votos habiendo invertido gran parte de sus recursos en espacios radiales y televisivos. La publicidad funcionó sólo allí donde existió un aparato electoral o una maquinaria política efectiva y un trabajo paciente de contacto personal por parte de los candidatos. Esto fue descuidado tanto por Villamayor como por Acevedo.

El ejemplo más contundente es el éxito obtenido por quienes impulsaron la creación del movimiento «Asunción Para Todos» (APT). Además de la reputación, carisma y juventud de su candidato a intendente - a pesar también de sus limitaciones como orador -, este movimiento conjugó otros elementos. Contó con un importante y variado equipo de intelectuales y profesionales que se dedicaron a tareas políticas, pero no en el sentido tradicional de asistencia a mítines como oradores, sino en el de la moderna tecno-política que exige que los intelectuales asuman su carácter de tales actuando en gabinetes de trabajo encargados de formular propuestas, diseñar estrategias, redactar discursos, pensar una imagen pública, difundir las ideas, etc.

APT tampoco descuidó la dimensión «caliente» de la política: un año de trabajo metódico con base en contactos personales permitió formar comisiones de apoyo en prácticamente todos los barrios de la capital. Las comisiones operaron con bastante independencia del comando central y entre ellas mismas; cada una fue una suerte de «Asunción para todos» en pequeño, lo cual hizo posible crear un movimiento cuya estructura consistió en la inexistencia de una estructura. Más precisamente, hubo una articulación suelta marcada por la ausencia de una relación cúpula-base. El alto grado de autonomía de las comisiones de apoyo permitió suplir las carencias financieras y humanas del equipo inicial, a la vez que fomentó las posibilidades de participación de gente que quería hacer cosas y se identificaba más con una esperanza que con la propuesta concreta - pocos leyeron las casi 300 páginas del libro-programa del movimiento.

El movimiento APT fue efectivo en términos electorales y puso en evidencia que las maquinarias tradicionales no han logrado adaptarse en forma adecuada a las condiciones de la política posgolpe y a las exigencias modernizadoras de la política de fin de siglo. Exceptuando su caso, se pudo constatar la debilidad organizativa de las fuerzas políticas, especialmente en el caso de la formación de veedores o fiscales de mesa: «DECIDAMOS», una de las campañas de educación cívica que ofreció este servicio gratuito a diversas candidaturas, se enfrentó con problemas tales como coordinación débil o inexistente entre los comandos electorales y las conducciones partidarias, ausencia de responsables directos para captar gente y preparar locales de entrenamiento, etc.

En todo caso, también hay que ser cauto y tener presente que una experiencia como la de Asunción Para Todos no siempre logra mantener sus éxitos iniciales. Para ello, lo provisional - que es precisamente lo que le dio bríos - debe transformarse en convencional o, lo que es igual, institucionalizarse en esquemas organizativos estables y efectivos. Un movimiento como este podría transformarse eventualmente en un partido político, sólo que allí el escenario sería muy distinto: no sólo se abandona la familiaridad de lo local para abarcar lo nacional, sino que obliga a que un movimiento de perfil urbano, instruido y profesionalizado se enfrente con los ritmos y estilos de vida más pausados y conservadores del mundo rural.

### ***La jornada electoral y el mapa político***

Prácticamente no hubo localidades con una sola lista, por lo cual se dio una puja electoral real. El coloradismo presentó candidatos en 205 municipios, mientras que el PLRA, la segunda fuerza política del país, lo hizo en 202 localidades. Los demás



partidos presentaron candidatos en pocas localidades. Casi un centenar de candidaturas independientes compitieron con los partidos políticos.

El proceso electoral y las elecciones mismas se desarrollaron en un clima desprovisto de violencia. Hubo pocas irregularidades y ni siquiera se registraron incidentes en el momento del escrutinio, a pesar de los temores suscitados por el hecho de que éste sería público. Lo que marcó la tónica del proceso y la jornada electoral fue el pobre desempeño de las autoridades de la Junta Electoral Central (JEC) en lo que respecta a la interpretación del Código Electoral, la implementación de un cronograma de trabajo y la ejecución de tareas con base en un mínimo de racionalidad administrativa.

Los ejemplos abundan. El Código establecía que sólo podrían presentarse como independientes quienes no hubiesen sido electores o candidatos en las internas partidarias referentes al cargo en cuestión. La JEC, en cambio, consideraba que el mero hecho de figurar en un registro partidario convertía a la persona en «elector» y, por ende, la inhabilitaba para postular como independiente. El Tribunal rechazó esa interpretación. También anuló el dictamen de la JEC prohibiendo que se imprimiera el nombre de las candidaturas independientes en los boletines de voto: la JEC consideró que el nombre de una candidatura era un slogan, palabra de origen inglés que significaría «propaganda» y, como ésta estaba prohibida en las 48 horas previas a los comicios, la impresión de la denominación de las candidaturas independientes violaría el Código<sup>8</sup>.

A sólo 40 días de las elecciones, aún no se había adjudicado la licitación para fabricar urnas; a 15 días de ellas aún no se daba comienzo al programa de capacitación de las autoridades de mesa ni se adquiría el papel de computadora para imprimir padrones ni se difundía el modelo de boletín de voto, a pesar de que era la primera vez en la historia que la ciudadanía se enfrentaría con la novedad del boletín único; cuatro días antes del 26 de mayo el ministro de Hacienda declara que la JEC no había previsto en su presupuesto el rubro de alimentación de miembros de mesa y veedores. Y así por el estilo.

Durante la jornada electoral, cientos de electores deambularon de un local a otro tratando de ubicar su mesa de votación. Muchos tuvieron que darse por vencidos. Esto se debió a los múltiples errores en la confección de los padrones y en la asignación de locales de votación; también influyó la demora en entregar los padrones

---

<sup>8</sup> Ver «Acuerdo y Sentencia No. 6» del Tribunal Electoral de la Capital respecto al juicio titulado «E. Camacho y E. Sosa c/Resolución No. 49/91 de la JEC», Asunción, 6 de mayo de 1991.

a los locales: en algunos casos, arribaron cuatro horas después de iniciados los comicios; en otros, nunca llegaron. Se pospusieron las elecciones en 14 municipios debido a impugnaciones no resueltas a tiempo. En otras 10 se suspendieron por irregularidades el mismo día de los comicios. Por consiguiente, sólo se realizaron elecciones en 182 de las 206 localidades<sup>9</sup>.

La culminación de los desaciertos de la JEC se produjo luego de realizarse el escrutinio en la mayoría de las mesas receptoras de votos. En Asunción sólo pudo entregar resultados oficiales una semana después de las elecciones. Por consiguiente, el gobierno tuvo que reconocer la victoria del candidato independiente Carlos Filizola basándose en los datos que le proporcionara SAKA tres horas después de cerradas las urnas. Más aún, los resultados entregados tardíamente por la JEC discrepaban significativamente con los del cómputo paralelo de SAKA, hecho que fue denunciado de inmediato a la opinión pública. La JEC tuvo que rehacer sus cálculos, y reconocer que había agregado 20.000 votos por error en la revisión de algunas Actas de Escrutinio. Los datos oficiales correspondientes al resto del país sólo estuvieron disponibles a mediados de agosto, esto es, casi 10 semanas después de los comicios.

En cuanto a los resultados electorales propiamente dichos, exceptuando el apoyo del pequeño Partido Demócrata Cristiano (PDC) al candidato del socialdemócrata Partido Revolucionario Febrerista (PRF) en Asunción, los demás partidos participaron con sus propios candidatos. Por consiguiente, se pudo evaluar la fuerza relativa de cada uno de ellos.

En términos generales, hubo un extraordinario avance de la oposición. El principal ganador de los comicios fue el PLRA, la segunda fuerza política del país. No obtuvo un gran número de intendencias y concejalías, pero conquistó municipios claves y su electorado creció en forma sustancial: de un 20% en las elecciones generales de 1989 a 33% en 1991. El principal perdedor fue el Partido Colorado, quien quedó huérfano de los porcentajes inverosímiles a los que cuatro décadas de tradición totalitaria lo habían acostumbrado. A pesar de la drástica caída electoral - de 72% en 1989 bajó al 43% -, sigue siendo la principal fuerza política del país<sup>10</sup>. Pero, dado

---

<sup>9</sup>La JEC aún no había concluido la impresión de los padrones la víspera de los comicios. El 23 de junio se realizaron elecciones en 21 de las 24 localidades pendientes. Las tres restantes se irían realizando a medida en que el Tribunal Electoral resolvía los reclamos y las Juntas Electorales respectivas depuraran los padrones.

<sup>10</sup>Algunos integrantes de corrientes internas coloradas que perdieron la nominación del partido se presentaron como independientes. Tal vez habría que sumar esos votos (casi 5% del electorado), pero es muy difícil precisar si quienes optaron por esos candidatos lo hubiesen hecho si se presentaban como colorados.

que la nueva legislación electoral ha introducido la figura del ballotage, con ese porcentaje no está claro que en una segunda vuelta logre mantenerse en la presidencia en las elecciones generales de 1993.

Al igual que la democracia cristiana (menos de 0.5% de los votos), el pobre desempeño de los candidatos del PRF en todo el país constituye una amenaza para su supervivencia política (3.5% del electorado nacional); el espacio de centro-izquierda comienza hoy a ser poblado por movimientos independientes cuya fuerza electoral es vastamente superior a la de este partido. La izquierda ideológica (PT, Corriente Patria Libre, Partido Democrático Popular) obtuvo alrededor de 0.2% de los votos, con lo cual demostró que no es más que una corriente de opinión con cierta presencia en círculos estudiantiles y pequeños núcleos sindicales; tal como en otros sistemas políticos de la región, carece de significación política y electoral.

Las candidaturas independientes que obtuvieron casi el 20% de los votos a nivel nacional<sup>11</sup> y, en Asunción, sede física y simbólica del poder político triunfó, como ya se dijo, el movimiento independiente de centro-izquierda Asunción Para Todos con el 35% de los sufragios. Los independientes, opciones originalmente minimizadas por los partidos tradicionales, demostraron que el Paraguay de los partidos deberá, de ahora en más, convivir con quienes se ubican más allá de éstos. A su vez, la victoria de APT inauguró una nueva etapa de la transición: la coexistencia de un gobierno nacional colorado y de un gobierno municipal no-colorado pondrá a prueba la voluntad de respetar las reglas de juego y de avanzar hacia una institucionalidad democrática estable.

### ***Las consecuencias de los comicios***

En síntesis, el proceso electoral dejó varias lecciones. Primero, el caos logístico de la JEC durante el proceso y la jornada electoral permitió constatar una importante limitación del Código Electoral, derivada, a su vez, de una disposición explícita de la propia Constitución Nacional: ella establece, en su Art. 115, que los organismos electorales deben ser electos en comicios generales directos e integrados de acuerdo al criterio de representación proporcional. El Código Electoral lo enuncia en sus artículos 86 y 98. Pero los legisladores que redactaron el texto de la ley acentuaron aún más ese criterio: decidieron que incluso los funcionarios del Departamento de Inscripción y Registro de la JEC - esto es, técnicos e inscriptores - «eran nombrados

---

<sup>11</sup>Como ya se advirtió, hay que ser cauto al manejar esta cifra. Estrictamente hablando, los «independientes» obtuvieron alrededor del 15% de los votos.

a propuesta de los partidos, proporcionalmente al número de votos que hubieran obtenido» (Art. 96).

Dicho de otro modo, la Constitución y las leyes impiden la conformación de un poder electoral profesional e independiente, puesto que lo subordinan a la voluntad de representantes político-partidarios. Esto es un problema para el proceso democrático. En 1989, la crisis interna del partido oficialista impidió que las facciones coloradas llegaran a un acuerdo para designar a sus representantes ante la JEC. Siendo este el partido mayoritario y, por ende, el que tenía el mayor número de miembros - incluyendo la presidencia de la JEC -, ello implicó un atraso de varios meses en las tareas de preparación del nuevo Registro Cívico. Además, tratándose de cargos rentados, en muchos casos primó el criterio de premiar la militancia partidaria, no la idoneidad de los técnicos e inscriptores. Por consiguiente, la ciudadanía tuvo que resignarse a dejar las tareas de empadronamiento y administración del proceso electoral en manos de gente no siempre capacitada para ello.

La Convención Nacional Constituyente que se instalará en 1992 para redactar la nueva Constitución Nacional debe revocar el Art. 115. Ello es un requisito insalvable para reformar el Código Electoral y crear una autoridad electoral imparcial, profesional, eficiente y confiable.

Segundo, la recomposición del mapa político nacional con base en nuevos alineamientos oficialismo-oposición, claridad en el peso electoral de cada fuerza política y la presencia de actores partidarios e independientes refleja la renovación de las actitudes del electorado y las exigencias de transformación que éste impone a la clase política. En relación con el oficialismo, el país dejó de ser monocolor debido a la gran caída electoral del coloradismo y el crecimiento del liberalismo; en relación con los partidos, la política dejó de ser una actividad puramente partidaria con la victoria de un movimiento independiente en Asunción en cuanto a la clase política, hubo un cambio en su composición (ingresa un contingente importante de opositores y desaparecen los dos partidos de la oposición instrumental de la dictadura, el Partido Liberal y el Partido Liberal Radical), pero también en su funcionamiento: se introdujo un elemento de competitividad y una dimensión de incertidumbre acerca de los resultados de futuras contiendas electorales.

Tercero, el proceso de «ciudadanización» demostró que el ritmo de transformación de la sociedad no ha sido acompañado por una mutación equivalente en la forma de hacer política por parte de los partidos tradicionales: hubo un claro debilitamiento del «voto cautivo», esto es, la creencia de que el afiliado a un partido votará

siempre por los candidatos de su partido, sin importar quiénes sean. Una masa significativa de electores colorados, pero también liberales, votó por candidatos independientes.

Esta tendencia, señalada por cientistas sociales desde el inicio de la transición, no fue pensada con seriedad por conducciones partidarias que siguieron operando con base en el criterio tradicional de medir la fuerza de una agrupación política de acuerdo a su número de afiliados<sup>12</sup>. En el futuro, es probable que se profundice la flexibilización del electorado urbano, aunque en el mundo rural este proceso posiblemente se dará en forma más lenta.

Por último, se puso fin al largo período de hegemonía colorada. El partido retuvo el control de 76% de los municipios y 55% de las concejalías gracias a victorias en localidades poco pobladas, pero su performance electoral fue pobre (43 % de los votos) y perdió localidades políticamente importantes. Con ello, el sistema político comienza a alejarse del bipartidismo asimétrico que lo caracterizó durante casi medio siglo. Sin embargo, no se perfila con claridad que la otra fuerza tradicional, el liberalismo, sea capaz de capitalizar el debilitamiento del coloradismo. Dicho de otra manera, el reacomodo dentro del sistema político no asume la forma de un juego de suma cero: si bien es cierto que el caudal electoral del Partido Colorado aún no ha llegado a su punto más bajo, todo parece indicar que el PLRA, a pesar de su crecimiento numérico, se está aproximando rápidamente a su techo electoral.

Esto ha generado una serie de expectativas entre los movimientos independientes quienes, alentados por sus éxitos en las elecciones municipales y por la constatación de que existe un segmento electoral relativamente «libre» de compromisos partidarios, comienzan a trascender el plano del poder local e ingresan al escenario político nacional. Tal es el caso de APT, que ha impulsado la creación de una coordinadora de movimientos independientes en vista a la elección de convencionales constituyentes. Esto también ha impulsado a que otros independientes con ambiciones presidenciales comiencen a preparar plataformas electorales para competir por el poder político nacional en las elecciones generales de 1993.

---

<sup>12</sup>Esto se debe tanto a su desconfianza ante aquel que no pertenece al partido como a una concepción de la membresía partidaria como compromiso de por vida. El peso inercial de esta cultura política tradicional opera como lastre para la modernización del sistema de partidos. Según datos publicados en los diarios ABC, 1° de abril de 1991, p. 6 y Diario Noticias, 1° de septiembre de 1991, p. 7, el coloradismo cuenta con 947.958 afiliados y los liberales 424.800. Sin embargo, en las elecciones pasadas obtuvieron 412.529 y 316.882 votos respectivamente. En vista de esto, el PLRA trató de incluir a independientes en su lista de candidatos para la Constituyente. Pero ello responde a un cálculo político en función de las elecciones generales de 1993 antes que de una mutación en su concepción de la identidad y forma de hacer política.

Al mismo tiempo, el nuevo escenario político puede dar comienzo a un proceso de negociación para dismantelar el pacto cívico-militar de 1954, esto es, la relación de identidad totalitaria entre gobierno, Partido Colorado y Fuerzas Armadas. También puede facilitar el desarrollo de iniciativas tendientes a transformar la economía real en economía legal <sup>13</sup>.

La resolución de estos dos problemas es fundamental para el futuro democrático del país<sup>14</sup>. El o la civil que asuma la presidencia en 1993 necesitará un mandato claro y un acuerdo forjado hoy para hacer gobernable el país en lo que resta de este siglo. Primero, para gobernarlo políticamente, puesto que durante casi cuatro décadas el jefe del ejército ha sido titular del Poder Ejecutivo; se debe fortalecer el poder civil de manera tal de disuadir a quienes optan por salidas anticonstitucionales. Segundo, para gobernar al país económicamente: es imprescindible registrar los capitales y el volumen real de las actividades económicas anuales de manera tal de aumentar los recursos estatales destinados a inversiones sociales y políticas redistributivas.

El primer paso para despartidizar al ejército fue dado por el Código Electoral, que prohíbe la afiliación partidaria de militares en servicio activo<sup>15</sup>. Pero este importante avance jurídico no estuvo respaldado por pactos o acuerdos de carácter político. Tampoco se ha planteado abiertamente el problema económico como tema de una agenda de futuro.

El momento actual es particularmente auspicioso para hacerlo. Con el descenso electoral del coloradismo, algunos sectores empresariales y militares ven con preocupación su futuro luego de las elecciones de 1993: no hay garantías que su socio político tradicional, el Partido Colorado, pueda mantenerse en el poder luego de las elecciones generales de ese año. Además, luego del avance electoral de la oposi-

---

<sup>13</sup>El Ministerio de Hacienda estima que casi el 50% de las actividades comerciales se realizan al margen de la ley, sea por el contrabando, el mantenimiento de doble contabilidad (registro legal y registro real) o la no declaración del patrimonio real de las empresas. V. nota de Pablo Herken: «Paraguaylandia» en *Diario Noticias*, 25/8/91, p. 16.

<sup>14</sup>El tema militar y empresarial frecuentemente está emparentado. Militares en servicio activo no tienen impedimentos legales para dedicarse a actividades económicas privadas. Muchos lo hicieron y siguen haciéndolo, frecuentemente en sociedad con empresarios locales. La ley 847/80 del «Estatuto del Personal Militar» establece, en sus artículos 75, 76 y 77, que los militares pueden administrar sus bienes, ejercer su profesión civil y dar cuenta de sus bienes sólo si su comandante en jefe lo solicita. Además, no están obligados a hacer declaración jurada de bienes. V. Carlos María Lezcano y Carlos Martini: «Intervención política de las Fuerzas Armadas después del golpe del 2 y 3 de febrero en el Paraguay», Asunción, GCS, 12/1990.

<sup>15</sup>Entre 1947 y 1989, la afiliación compulsiva al Partido Colorado era un requisito para ingresar al Colegio Militar. También lo era para obtener puestos en la burocracia estatal y, en los 15 años finales del régimen de Stroessner, incluso para ingresar al Poder Judicial.

ción, ésta se encuentra mejor preparada para sentarse en una mesa de negociaciones con los militares. El fracaso del intento golpista en la Unión Soviética también sirvió como indicador de los límites del poder militar, la fuerza de la civilidad y el peso de la opinión pública internacional.

\*El presente ensayo ha sido expuesto en el encuentro «Elecciones y Democracia en América Latina, 1988-1991», organizado por CAPEL, San José de Costa Rica, octubre de 1991.

### **Referencias**

\*Anónimo, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. 4 - 1990; Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición.

\*Morínigo, José N., ULTIMA HORA. - 1991; Paraguaylandia.

\*Anónimo, ABC - PRENSA. 1/4. p6 - 1991;

\*Anónimo, DIARIO NOTICIAS - PRENSA. 1/9. p7 - 1991;

\*Herken, Pablo, DIARIO NOTICIAS. 25/8. p16 - 1991;

\*Lezcano, Carlos M.; Martini, Carlos, INTERVENCION POLITICA DE LAS FUERZAS ARMADAS DESPUES DEL GOLPE DEL 2 Y 3 DE FEBRERO EN EL PARAGUAY. - Asunción, GCS. 1990.