

Capítulo 11

Listas desbloqueadas en Paraguay. Procesos políticos y manifestaciones sociales en torno a una modificación electoral

Magdalena López

1. Introducción

Los sistemas electorales constituyen verdaderas constelaciones de instituciones y prácticas que combinan factores muchas veces desatendidos de la selección de candidatos. Financiamientos, candidaturas, reglamentaciones, leyes, normativas variables, órganos rectores, competencias, fórmulas electorales de transformación de voto a escaño, cantidad de cargos a elegir, tamaño de las circunscripciones, estructura y permanencia de los partidos políticos, formas de ejercicio de voto y de escrutinio, tipo de voto y de boletas, garantías y transparencia, jurisprudencias, entre otros elementos, son junto con las elecciones internas y generales (quizás la cara más visible) un entramado complejo que muchas veces es, en alguna de sus partes, desatendido.

Norris (2004) reconoce tres componentes institucionales centrales del sistema electoral: la estructura constitucional (que refiere al encuadre institucional más amplio), el sistema electoral propiamente dicho (que puede ser mayoritario, proporcional, combinados u otros tipos derivados), y los procedimientos electorales (tanto en la práctica como en el diseño). Para el caso paraguayo, el primero de estos tres nos determina la existencia de un Poder Ejecutivo Presidencial, un Poder Legislativo Bicameral, y un gobierno centralizado unitario. El segundo, refiere a la estructura de la boleta (antes cerrada y bloqueada y desde 2019 cerrada y desbloqueada), el umbral electoral, la fórmula electoral (D'Hondt para casos legislativos y mayoritario para Ejecutivo), la magnitud del distrito (variable según se elija diputados en diferentes departamentos, o Senadores, o Justas

Departamentales, etc.). Finalmente, el tercero incluye reglas informales, códigos formales, guías oficiales, regulaciones de conteo de votos, de financiamiento de campaña, de transmisión de resultados y bocas-de-urna.

En el caso paraguayo, también, la legislación electoral es confusa, incoherente y muchas veces contradictoria. El formato de sanción que ha prosperado es el del “parche”, es decir, se decide parcialmente sobre alguno de todos estos factores enumerados (que ni siquiera son el total de los intervinientes) y se modifica exclusivamente, no siempre teniendo en cuenta los cambios en cascada (es decir, aquellos que se generan en leyes de menor jerarquía o de áreas relacionadas a partir de las nuevas modificaciones) ni los problemas de combinación y coordinación de otras leyes.

A esto se le suman, además, la proliferación de reglamentaciones, expedientes, regulaciones y dictámenes que emergen del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), órgano central del sistema institucional electoral, que queda muchas veces inconexo del Poder Legislativo o incomunicado con los actores que aplican estas determinaciones. Más adelante revisaremos algunos ejemplos que nos permitirán entender mejor la complejidad de esta desinteligencia.

Al recuperar el encuadre de Norris (2004) se identifica velozmente que la estructura de la boleta es un factor pequeño dentro de un escenario amplio de instituciones, prácticas, leyes y repertorios electorales. Sin embargo, como veremos en este capítulo, es un elemento que se construyó como particularmente nodal dentro de ciertos movimientos sociales paraguayos y que su modificación fue incluso centro de campañas. El desbloqueo de las listas en Paraguay fue parte de una campaña de optimismo y a su incorporación se le atribuyó al mismo tiempo un rol democratizador y dinamizador de una práctica cultural diferente a la existente.

Si bien ha sido demostrada como falsa, la presunción de que un cambio en algún elemento del sistema electoral desencadena linealmente la modificación deseada en la cultura política reaparece muchas veces, y se ve acompañada con la expectativa de “corregir” todo aquello que se percibe como deficiente del sistema vigente. Como veremos más adelante, este fue uno de los motores con los que se exigió este cambio, incluso sin consenso entre las élites de gobierno.

Este capítulo se compone de tres partes, en la primera, que se emplaza a continuación, planteamos brevemente el problema de la representación y

de la legitimidad, y las demandas que surgen en Paraguay a la luz de este. En la siguiente, analizaremos los consensos y disensos sociales y de las élites detrás de la demanda de desbloqueo, para debatir sobre quiénes y con qué argumentos lucharon por desbloquear las listas desde la propuesta original de 2002, hasta la aprobada en 2019. En la tercera, indagaremos sobre los problemas que generó el desbloqueo, las soluciones que aún no ha dado y las disputas que ya ha dejado planteadas.

2. La representación: ¿quién habla, en nombre de quién y con qué legitimidad?

La propuesta del voto desbloqueado en Paraguay estuvo guiada, como en la mayoría de los Estados que han atravesado este debate, por la voluntad de disminuir la distancia entre las élites de gobierno y el electorado. Esta relación es entendida como una intermediación, una representación.

La teoría de la representación es, en la política, el fenómeno más definitorio al momento de analizar el vínculo de obligatoriedad entre las élites políticas elegidas para desempeñar un cargo y su electorado que ha depositado en ellas su voto. “La élite dirigente, elegida en comicios transparentes, libres y universales, tiene un lazo de obligación con sus votantes y debe llevar su voz y sus intereses a la arena política y a los espacios de decisión.” (López, 2020: 357).

Los esfuerzos por medir esta relación y sobre todo su desencuentro (representados en mediciones como las de LAPOP de la *Vanderbilt University* o en el Latinobarómetro) son eficaces hasta cierto punto, puesto que tienen limitaciones en la sensibilidad a los procesos sociales internos de un Estado, y a la importancia que tiene el malestar económico, el deterioro de las condiciones de vida, las prácticas culturales vigentes y la historia reciente del país, incluyendo cambios abruptos o inesperados (como la remoción de un presidente, la sanción de leyes antipopulares, la alteración de un reglamento, etc.).

Mientras algunos trabajos refieren a este alejamiento entre élites y electorados como un malestar y una sensación social (Cantillana Peña et al, 2017); otros lo entienden como una forma más del universo de la desconfianza ciudadana y proponen incorporar una lectura de este distanciamiento, en términos de “contrademocracia”, puesto que es el

ejercicio social de política diseminado en los grupos que desconfían de la democracia “de la legitimidad electoral” (Rosanvallon, 2015: 27).

Martínez (2004: 674) sostiene que la idea de representación engloba tres cuestiones: “el representante actúa en nombre del representado; en su actuación el representante debe ser sensible ante las opciones de los ciudadanos; los representados deben comportarse de forma activa e independiente”.

El problema más nodal de la idea de representación política, es que constituye un proceso multidimensional complejo que implica la responsabilidad del representante, pero también la capacidad de acción y juicio del representado (Pitkin, 1985). Sin embargo, tanto Pitkin (1985) como otros autores relevantes admiten que la distancia entre los dos grupos es muy grande (Manin, 1999), que uno de los sectores tiene recursos diferenciales comparativos sobre el otro (Unzué, 2007) y que muchas veces, incluso, impondrá su interés por sobre el de los representados (Przeworski, 1998).

La idea de que los representantes políticos en regímenes democráticos deben ser sensibles a la voluntad e intereses de los representados (Pitkin, 1985) o permanentemente receptivos de sus preferencias (Dahl, 2009) o podrán ser sancionados en las siguientes elecciones, muchas veces contradice la realidad política, sobre todo en Estados donde los partidos políticos aún definen tan centralmente la cultura y la praxis política institucional y social.

Esto, además, se ve especialmente contrariado por el hecho de que los grandes partidos, una vez ganadas las elecciones, suelen actuar al mismo tiempo como oposición y como oficialismo, algo que en Paraguay es particularmente evidente con el Partido Colorado.

Martínez (2004) explica que muchas veces el contrato previo entre electores y elegidos (en forma de programa partidario) no se cumple, por lo que aquellas decisiones políticas votadas o propugnadas por el representante, no corresponde con su promesa electoral, y que se abre paso la idea de discrecionalidad decisional.

Como planteó Pitkin (2004: 341), las democracias actuales imponen desafíos por la escala de los problemas, la centralidad del poder de la riqueza como contracara del poder del pueblo, y el protagonismo de los medios, las redes y la electrónica, que conforman y moldean ideas, desinformación y datos.

Es Dovi (2018) quien recupera la preocupación, dentro de abanico de complicaciones que se van descubriendo dentro del proceso de representación política, por la marginalización activa de un sector social, al tiempo que incluye desigualmente las opiniones e intereses de otro, al que refuerza en su rol privilegiado. Esto tiene, finalmente, un impacto directo en la calidad de la democracia y en la construcción de los canales y puentes (o en su destrucción) para que diversos actores sociales accedan a cargos de poder. En este sentido, resta reflexionar si es posible construir lazos de representación, vínculos de obligatoriedad y acuerdos preelectorales que se sostengan post-elecciones, cuando un grupo social se mantiene estructuralmente marginado del devenir político y económico, y otro tiene un acceso privilegiado a recursos y a los capitales que garantizan ese recurso (Khan, 2012).

Entre las élites políticas —que definimos siguiendo a Gené (2014) como el grupo social que ejerce los cargos más altos de las estructuras de autoridad política y aglutina privilegios inaccesibles para el resto de la sociedad—, y el electorado —que construye mediante su voto la formación que va a ocupar los cargos de gobierno— se espera una cercanía inmaterial que contrasta fuertemente con la lejanía material. A esta complejidad se le añaden otras dos: aquellos actores sociales desafectados de la política electoral, que ni siquiera participan simbólicamente de la práctica del voto y a quienes no interpela ningún candidato ni partido; y aquellos que, descreídos del poder del voto y de la práctica electoral, median la racionalidad económica y deciden “vender” su voto, es decir, cambiar su selección a cambio de algún tipo de favor económico directo o mediado. Los primeros no se sienten representados por ningún candidato y tampoco por el sistema electoral democrático que los invita a votar cada cinco años y a desafectarse el resto del tiempo. Los segundos apoyan electoralmente a un candidato mediante la racionalidad económica y la resolución de un problema acuciante (la pobreza, el acceso a un servicio de salud, etc.), pero no se sienten necesariamente representados por la persona a la que votan.

¿Puede el voto desbloqueado resolver o colaborar en el mejoramiento de alguno de estos males? Martínez (2004:677) diría que, en ciertas condiciones, la aplicación del voto preferencial “favorece la influencia del electorado en la decisión de quiénes han de ser los representantes,

considerados éstos en términos individuales, y facilita la exigencia de responsabilidad por parte de la ciudadanía”). Siguiendo esta línea, otros estudios también plantean que, al menos en la teoría, el desbloqueo de listas debería tender a un fortalecimiento del vínculo entre representantes electos y el cuerpo social que los llevó a esos cargos (Rivera León, 2012), facilitar o transparentar la selección por parte del elector aumentando la cercanía con las élites elegidas, y dinamizar las vías de comunicación entre representados y representantes, logrando que los primeros aumenten su influencia en las decisiones de los segundos y que los segundos regulen su comportamiento a partir de las demandas de los primeros (Carrasco Durán, 2018).

Sin embargo, es poco viable que la modificación del tipo de boleta pueda reconstruir un espacio de representación que se haya deteriorado, a medida que la relación entre la sociedad y las élites de gobierno se ha ido corroyendo al calor de prácticas políticas ilegales o corruptas, del detrimento de la calidad de vida, del descrédito de la institucionalidad democrática, entre otros elementos que caracterizan al escenario político paraguayo.

De hecho, estudios han demostrado que el voto preferencial no mejora la representación porque erosiona la disciplina interna de los partidos y con ello daña la gobernabilidad y la cohesión partidaria dentro del Congreso (Zovatto y Aguilar, 2013); y tampoco impacta positivamente en mejorar la relación de representación entre elegidos y electores, porque no activa mecanismos que aseguren la responsabilidad política de las nuevas autoridades ni mejora *per se* el sistema de rendición de cuentas (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012).

Como veremos a continuación, la propuesta de incorporar el voto preferencial en Paraguay tomó especial fuerza en un contexto de mucha distancia entre representantes y representados, y se le atribuyó, sobre todo socialmente, la capacidad de resolver ese pacto representativo que se encontraba dislocado. Sin embargo, la heterogeneidad estructural del electorado paraguayo (caracterizado por una desigualdad económica muy grande, la preminencia del trabajo informal, el escaso acceso a derechos sociales y un disímil acceso a la información); la presencia generalizada del Partido Colorado en todo el país (convocando a electores de diferentes

clases sociales, de distintos orígenes geográficos, de diversas actividades laborales) y la conformación identitaria de pertenencia a los partidos tradicionales (que se establecen como formas de pertenencia familiar y de socialización), hacen que resulte difícil reconstruir esos lazos, sobre todo en contextos donde el alejamiento entre las élites de gobierno y los gobernados impacta en la reproducción cotidiana de la vida.

No existe un electorado tan homogéneo ni necesariamente tiene pleno conocimiento, tampoco tienen centralidad las propuestas partidarias y los programas de compromiso previo, y, sobre todo, no existe un interés supremo ni unificador que garantice que la decisión política tomada satisfaga a un conjunto social tan diferente y con intereses incluso contrapuestos (López, 2018 y 2014).

Si contrastamos lo debatido hasta aquí a nivel teórico, con alguna información estadística, podremos dimensionar la profundidad de la crisis a la que referimos. Según el informe de 2021 de Latinobarómetro¹, el apoyo a la democracia en Paraguay en 2020 alcanzó el 44% (siendo 49% el promedio de América Latina). De hecho, Paraguay lidera el ranking de considerar que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” con 24% (13% de media regional), es el país más bajo en el ranking de “en rechazo a un gobierno militar” (44% cuando la media latinoamericana es 62%) y es el tercero (compartiendo el puesto con Venezuela y Honduras) en tener menor satisfacción con la democracia, 15%, sólo después de Ecuador y Perú. Complementariamente, el 56% no apoya a la democracia como forma de gobierno. Sólo el 5% considera que se gobierna para el pueblo, siendo el más bajo en el ranking, con un promedio latinoamericano de 22%. Lidera el ranking de los países que consideran que se gobierna para grupos poderosos en beneficio propio, con 93% (sobre una media regional de 73%).

En cuanto a justicia social, Paraguay es el segundo país en el ranking de percepción de injusticia en el acceso a Educación (80%), a la Justicia (91%) y tercero en cuanto a acceso a salud (83%). La media latinoamericana es de 58%, 77% y 64% respectivamente. Sólo el 24% cree que existe igualdad de

¹ A pesar de reconocer que de algunas de estas mediciones no siempre son sensibles ante la política nacional, los cambios de gobierno, las alteraciones en el régimen y las fluctuaciones económicas y sociales domésticas, hacemos uso de estas estadísticas para permitirnos acceder a un panorama regional comparativo.

oportunidades (sólo más alto que Brasil, con 20%); y apenas el 22% cree que hay seguridad social garantizada (de una media regional de 35) sólo después de Chile (con el 20%).

Es el Estado con mayor confianza en la iglesia, 77% (de una media regional de 61), que contrasta contra el 13% de confianza en la institución electoral (promedio latinoamericano de 31%) y del 13% en el poder judicial (el más bajo del ranking, con una media regional de 25%). Además, sólo el 10% confía en el Congreso nacional (la mitad del promedio de Latinoamérica), por arriba de Perú. Sólo el 9% tiene confianza en los partidos políticos, mismo nivel que Honduras, Guatemala y Costa Rica, apenas arriba del 7% de Chile y Perú (en una media de 13% regional).

En resumen, “la confianza en las instituciones de la democracia pareciera reflejar las consecuencias de las desigualdades. Mientras la región no desmantele las desigualdades, resuelva su actitud hacia los pueblos originarios, la discriminación y respete la dignidad de todas las personas por igual, es difícil que la confianza pueda restituirse” (Latinobarómetro, 2021: 72).

En Paraguay, según la Encuesta Permanente de Hogares Continua de 2022, 63% de la población ocupada son trabajadores informales, 58,6% en el área urbana y 77,3% en zonas rurales. Si bien es más baja que años anteriores, sigue siendo muy alta (INE, 2023). Asimismo, el 75% de los ocupados que tienen ingresos inferiores a un salario mínimo, son informales.

Para 2022 el 24,7% de la población vivía debajo del umbral de pobreza, alcanzando hasta el 33,8% en áreas rurales (INE, 2022). Por su parte, la pobreza extrema alcanzó al 5,6%, con incidencia del 10,2% rural (INE, 2022).

Una medida de desigualdad se constituye a partir de la comparación mediante la Encuesta Permanente de Hogares Continua del ingreso mensual per cápita entre el decil más rico y el más pobre de la población. De esta forma, INE (2022) informó que el 10% más pobre de la población representó sólo el 1,7% del total del promedio de ingresos del 2022, mientras que el 10% más rico se llevó el 35,7%. Mientras los primeros consiguieron apenas 300.000 guaraníes por mes, los segundos alcanzaron 6.250.000.

En este contexto, para revertir los problemas de la representación, parece ineludible primero enfrentar las consecuencias de la significativa desigualdad, para recuperar la idea de que la política cambia las cosas, de que es posible mejorar la calidad de vida de la población mediante la profundización democrática y de que la política activa e interventora de la sociedad es necesaria y suficiente para ampliar derechos y expandir los límites del Estado. Además, revertir también la poca confianza en las instituciones democráticas y el bajo desempeño político.

En el siguiente apartado revisaremos la historia del desbloqueo de listas en Paraguay, el contexto social de emergencia y las expectativas en torno a las cuales se construyó la necesidad de esa modificación específica del sistema electoral.

3. Consensos y disensos alrededor del desbloqueo de listas en Paraguay

Como describimos previamente, el contexto social y económico marca algunos rasgos distintivos al sistema político y enmarca los procesos electorales.

La democracia paraguaya se sostiene sobre una baja participación electoral, que además se sobredimensiona cuando se analiza en voto de la franja joven de la población.

La estructura institucional y electoral tuvo una gran influencia de la ANR y el PLRA, que garantizaron la centralidad de sus organizaciones como promotoras del voto, garantes del escrutinio y elaboradoras oficiales del acta final. De esta forma, adquirieron un rol nodal en el control del fraude y en evitar las malas prácticas electorales, o, en el peor de los casos, en reproducirlas.

Además, el sistema electoral elegido en la transición —en coincidencia con otros países de la región—, el D'Hondt, también presenta sesgos que favorecen a los partidos más grandes, lo que garantiza el reaseguro de la ventaja previa.

La garantía de acceso a cargos cuando se competía dentro de las listas sábanas de los partidos tradicionales era alta si se estaba en los primeros lugares de la nómina. De esta manera, diversas autoridades electas

denunciaron que tuvieron que hacer pagos a sus partidos por significativos montos en dólares, para garantizar tener un puesto dentro de los primeros 5, 10 o 15 lugares de la lista plancha.

En 2019, la entonces diputada Celeste Amarilla del PLRA informó desde su curul que había pagado US\$ 200.000 en las internas de su partido, y que fue sólo después de ese pago que su partido consideró que ella podía integrar las listas.

Su declaración fue muy resonante. Sin embargo, la información que compartió en esa jornada en la que se debatía el cupo de las mujeres, era reconocida por los partidos y otros candidatos —tanto liberales como colorados—, ya habían indicado que por tener un lugar privilegiado en la lista se pagaban sumas muy altas y era secreto a voces en las internas partidarias.

Con esta confirmación, la lista sábana, prearmada desde las internas, se presentaba como una cristalización de acuerdos ilegítimos, donde primaba el dinero y no necesariamente el reconocimiento a la militancia, ni al desempeño legislativo, ni a la disciplina partidaria, ni a la representación al electorado colorado o liberal que pudiese haber desempeñado ese candidato.

Además de este elemento, las listas sábanas quedaron también asociadas (y esto lo revisaremos mejor en los párrafos venideros) a un conjunto de personajes de menor rango y de menor fama, que eran puestos para completar la totalidad de bancas a cubrir, y que tenían en su trayectoria impericia, ignorancia, antecedentes de acciones corruptas o criminales, o intereses espurios que iban a sacar provecho de su lugar de poder una vez que ingresaran al cargo, tanto sea por los votos que el partido sacase como por los mecanismos de reemplazo y sucesión.

Problemas que derivaban de prácticas políticas arraigadas, de acuerdos institucionales anteriores y de pactos y alianzas intraélite se adjudicaron a una boleta y se le atribuyeron centralmente al sistema electoral (sistema que había sido resultado del pacto de dichas élites en un momento histórico).

Los dos partidos tradicionales habían logrado forjar un acuerdo democrático e institucionalizarlo, sosteniendo un gran apoyo de sus electorados y dejando un lugar marginal a los partidos pequeños y a las terceras fuerzas. Esta dinámica, que se mantiene hasta la actualidad, se sostiene con una estrategia biposicional de ambas organizaciones políticas,

que ejercen al mismo tiempo funciones de oposición y oficialismo, según a quienes apoyen sus facciones internas.

Para comprenderlo en términos de representación, resulta complejo que el mismo partido represente al electorado que lo votó para que se constituya en una oposición sólida y combativa, si una parte de sus escaños va a votar alineada al oficialismo. Esto sucedió en diferentes momentos históricos, en los que una facción del PLRA apoyó al Partido Colorado, votando en contra de otra facción liberal. Lo mismo ha sucedido con la ANR, que ha votado cruzada debido a las disputas internas de sus caudillos enemistados.

A pesar de esto, los partidos tradicionales logran movilizar el voto de sus seguidores fieles, pero no convocar al electorado independiente. Por su parte, las terceras fuerzas, que tienen momentos de relativa prosperidad política y electoral, no logran sostener el caudal electoral y sufren sistemáticamente un período de auge seguido por otro de drástica contracción de sus votos y, en consecuencia, de las bancas que conquistan en el Congreso.

A esta inestabilidad de los partidos menores que se contradice a la estabilidad del voto duro de los partidos tradicionales (sobre todo de la ANR), se le adjudica un valor de legitimidad muy alto. Como dijo el diputado colorado Walter Harms el 30 de junio de 2023 en la Cámara “que los colorados tengamos una mayoría es decisión del pueblo”.

Si bien la incorporación del voto desbloqueado buscaba alterar el resultado electoral y mejorar la representación de los partidos pequeños, haciendo más transparente la relación entre voto y escaño, que es también, entre electorado y elegido, no se tuvieron en cuenta un conjunto amplio de críticas que se hacían sobre todo desde sectores especializados en análisis electoral.

Existen coincidencias en un conjunto de afirmaciones respecto al voto preferencial. En primer lugar, el desbloqueo de listas produce fraccionamientos excesivos internos en los partidos políticos (Rivera León, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013; Valdés, 2013), que redundan en un “debilitamiento de la institucionalidad partidaria” (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012: 52) y genera competencia donde lo que antes primaba era la lógica de la cooperación (Tuesta, 2012).

En segundo, se reconoce el encarecimiento de las contiendas electorales (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012) y la dificultad para financiar

un conjunto atomizado de candidatos (Valdés, 2013), que ya no compiten únicamente para conquistar votos para su partido, sino que internamente están en competencia con sus correligionarios y deben arrancarles a ellos votos, así como deben conseguir financiamientos específicos para su propia propaganda, indistinta de la propaganda partidaria. Esto alimenta la desigualdad en la competencia y además habilita la circulación de dinero espurio o con orígenes de dudosa legalidad (Zovatto y Aguilar, 2013; Tuesta, 2012). Eso también dificulta el proceso de control financiero por parte de la autoridad electoral (Karvonen 2004)

En tercero, se reconoce la dificultad combinada de las mujeres de acceder a cargos mediante voto preferente (Zovatto y Aguilar, 2013; Valdés, 2013; Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012). Además, resulta especialmente complejo, en situaciones en los que se evidencia una feminización de la pobreza (con su contracara de masculinización de la riqueza), que las mujeres consigan el mismo caudal de financiamiento que los varones contra los que compiten. Por lo tanto, esto también reforzaría una desigualdad preexistente, no resuelta en el caso paraguayo.

En cuarto, no existe evidencia de que el comportamiento político de un representante tendrá variación si varía la forma en la que fue elegido, ni que su relación con el electorado sea diferente a partir de cómo se lo votó, ni tampoco que varíe el criterio del partido respecto a la elección de sus candidatos (Rivera León, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013, Karvonen, 2004).

En quinto, no se evidencian incrementos en la calidad de la representación, aunque sí en la dificultad de gobernabilidad (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013), sobre todo por una tendencia a la atomización parlamentaria y la personalización de la política (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012).

En sexto, se complejiza tanto el acto de la elección (Zovatto y Aguilar, 2013; Tuesta, 2012) como la práctica del escrutinio (Valdés, 2013; Tuesta, 2012), exigiéndole a los electores mayor pericia (Brenes Villalobos y Matarrita Arroyo, 2012) algo que, como veremos, se intentó resolver en Paraguay con la reactivación de la ley de urnas electrónicas.

A pesar de todas estas críticas y los consensos en torno a su validez, el distanciamiento entre las elites y los grupos sociales llevó a considerar que el desbloqueo de listas podía resolver problemas que estaban afectando

profundamente la convivencia democrática. Un sistema en descrédito, una sociedad que reclamaba transparencia y élites de gobierno despegadas de sus bases, dieron lugar a la sanción de una ley en 2019, cuyo antecedente principal fue de 2012 y que empezó a debatirse 17 años antes.

A continuación, analizaremos los vaivenes que transitó el desbloqueo de listas en Paraguay, iniciando en el primer proyecto presentado ante el Congreso en 2002, llegando hasta el último que fue finalmente aprobado en 2019.

4. El largo camino legislativo del desbloqueo de listas en Paraguay

En el año 2002, el Movimiento Patria Querida impulsó un proyecto de ley sobre desbloqueo de listas que obtuvo dictamen negativo en la comisión del Senado. En aquel entonces, el tema no generaba un interés especial en el debate público paraguayo y sus defensores no lograron articular un apoyo dentro del Congreso. En ese contexto, el diario ABC en su editorial del 23 de agosto de 2002 ya marcaba aquello que se pensaba que las listas desbloqueadas vendrían a resolver. “El pueblo vota, sí, pero no elige. La elección de los candidatos se ha hecho en otro ámbito. De ahí también que los electores no se sientan ligados a sus presuntos representados, al punto de no considerarse responsables de servir a los intereses de estos. El sistema electoral paraguayo es la causa de los males que están ahogando a la República y a su pueblo. Es un sistema enfermo y que se niega tozudamente aún a la menor medida de corrección” (ABC, 2002, 23 de agosto).

Para 2004, cuatro senadores de la ANR (Ada Fátima Solalinde De Romero, Alfonso González Núñez, Silvio Ovelar y Nelson Argaña) presentaron otra propuesta de ley que buscaba “incluir el sistema de lista desbloqueada para elegir los candidatos a cargos plurinominales, garantizando así un voto más personalizado y un compromiso más directo entre el elector y su representante.” (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 1).

El proyecto 44242 declaraba que con la incorporación de la lista desbloqueada se iba a disminuir la presión de la “propia cultura partidista”.

En su segunda página, el proyecto afirmaba que, aunque existen algunas desventajas con las listas desbloqueadas, esta modificación supondría un incremento en la inmediatez, en las opciones para el ciudadano, en el control, en la participación y en la legitimidad, y una mejoría en la distribución y en la idoneidad (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 2).

El proyecto incluso incorporó el problema de la cuota femenina, que es, en términos generales, difícil de combinar con el voto preferencial, dado que dificulta su aplicación, además de profundizar problemas estructurales, como el acceso a financiamiento por parte de candidatas mujeres y a espacios de negociación y construcción de apoyos que sí tienen sus colegas varones.

Los autores indicaron que ya no importaría que a “las mujeres las pongan en último lugar como a veces pasa en los partidos” porque podrá quedar primera si logra el voto preferencial de su electorado, para lo que sería mandatorio “que simplemente no esté en un lugar para quedar, sino que también haga su campaña y haga su esfuerzo” (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 3 y 4).

Los proyectistas plantearon que este sistema permitía conciliar los “intereses generales de la nación” y los “legítimos intereses partidistas”.

La propuesta 44242 indicaba que cada elector podría seleccionar cinco preferencias para el Senado, tres para las circunscripciones que disputen diez o más cargo y dos en las que haya tres o menos cargos en reparto (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004).

Quince años antes de la aprobación de la ley vigente, los argumentos ya hablaban de aportar mayor conexión entre votantes y autoridades elegidas, “permite un mayor control del Elector sobre el Candidato. No es el partido quien va imponer el candidato, sino que el elector va tener esa ventaja [...] al mismo tiempo eso va obligar a que los partidos presenten mejores candidatos, porque si un partido político presenta candidatos malos es muy posible que el elector se decida por los candidatos de otro partido que sea mejor” (Expediente 44242. Proyecto de ley, 2004: 2).

En paralelo, el 12 de mayo de 2010, el Senador Hugo Estigarribia Gutiérrez de la ANR presentó otro proyecto que declaraba la necesidad de lo que él llamó “doble desbloqueo” (en las elecciones de autoridades

partidarias y en las internas y generales), argumentando que presentaba repetía la materia porque los otros proyectos en debate no incorporaban todas las elecciones que el suyo sí. En sus palabras “con esta propuesta legislativa deseamos dotar a la ciudadanía de un MECANISMO MÁS DEMOCRÁTICO DE ELECCIÓN QUE DÉ MAYOR LIBERTAD AL ELECTOR y, en lo posible conforme a los candidatos propuestos, QUE MEJORE LA CALIDAD DE LOS ELECTOS permitiéndole al ciudadano que vota, a diferencia del sistema actual, la capacidad de individualizar su voto en candidatos de ‘su preferencia’ que integran la lista propuesta por un Partido, Movimiento o Alianza política, tanto en las elecciones internas como en las generales” (Expediente S-105460. Proyecto de ley, 2010: 1, *mayúsculas en el original*).

Básicamente, todos los proyectos circulantes esperaban del cambio de boleta una depuración del partido, de los candidatos que propusieran y de aquellos que fuesen elegidos. Dotando también a los votantes de una autonomía y ajenidad de sus partidos de pertenencia y de una volatilidad que no caracteriza a los votantes de los partidos tradicionales.

Una nueva propuesta volvió en 2011 de la mano de un Diputado colorado, Víctor Bogado y uno liberal, Carlos Vidal Zena². En esta oportunidad, los autores critican la lista sábana, pero no por la inclusión de personas con poca legitimidad para ocupar ese cargo (que es la crítica que la sociedad realiza) sino porque “ilustres e ilustradas personalidades de nuestro país, referentes de diferentes estamentos del quehacer nacional en todos los órdenes” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 1) son utilizados como candidatos de relleno (para completar las largas listas), sin posibilidades reales de acceder a cargos electivos.

Los proyectistas le atribuyen al sistema de listas cerradas y bloqueadas ser una de las causas fundamentales del distanciamiento entre sociedad y representantes, por lo que el desbloqueo “estará favoreciendo la genuina representación popular por medio de sus legítimos representantes quienes ostentaran en sus escaños, la limpidez de su trayectoria de vida en la forma de servir al pueblo” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 2).

² Este proyecto propone cambiar el artículo 258 de la Ley 834 (Que establece el Código Electoral), que refiere específicamente a las listas y la representación, pero también al artículo 269, que aborda las iniciativas populares, su pertinencia y tratamiento. La conexión es prácticamente inexistente por lo que se considera que debe tener un error de tipeo.

Bogado y Vidal Zena criticaron una práctica normalizada que ya describimos inicialmente: que los candidatos paguen al partido por tener acceso a los primeros lugares de la lista. Los autores de la propuesta, desconociendo el impacto que tienen el desbloqueo de lista en la atomización y multiplicación de campañas (una por cada candidato, y ya no una por cada partido) y la consecuente expansión del gasto en financiamiento y recursos que esto implica, argumentan que las listas sábanas posicionan en los primeros lugares a personas con poder económico y poder fáctico., con el que pueden afrontar “los excesivos costos que implican el acceso al estamento parlamentario” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 2).

Sin embargo, a diferencia de la propuesta de 2004, la de 2011 solicitaba que la lista desbloqueada se incluyese sólo en las internas partidarias y de los movimientos, para elegir a los candidatos plurinominales. En las elecciones nacionales, el proyecto planteaba la necesidad de conservar las listas cerradas y bloqueadas, para “favorecer la consolidación de los partidos y movimientos políticos y la gobernabilidad del país” (Expediente D-1119244. Proyecto de ley, 2011: 4).

El mismo año, cuatro diputados del Partido Colorado, Eladio Gómez, Mario Morel Pintos, Andrés Retamozo y Justo Zacarías Irún presentaron otro proyecto de ley que también recuperaba el desbloqueo de listas. A diferencia de las dos propuestas anteriores, esta redacción permitía al elector optar por una lista cerrada completa, tal como fuese presentada por el movimiento o el partido político, o por uno de los candidatos de esa lista. Esta opción doble se aplicaría en las internas y en las elecciones generales (Expediente D-1119673. Proyecto de ley, 2011). El conteo de los resultados también proponía diferencias. Los votos válidos obtenidos por lista eran el resultado “de la suma de los votos por el partido, movimiento o alianza, adicionadas de las que recibieron los candidatos de cada uno de estos partidos, movimientos o alianzas” (Expediente D-1119673. Proyecto de ley, 2011: 5).

En 2012, por primera vez en más de diez años desde la propuesta del MPP (ahora ya Partido Patria Querida, PPQ) el potencial desbloqueo de listas logró sobrevivir al debate intracámaras. De hecho, la propuesta prosperó y consiguió consensos (dinámicos y cambiantes) entre los diferentes miembros de las élites de gobierno. Abordaremos a continuación

este proceso, para comprender el antecedente más importante de la ley que finalmente logró aprobarse en 2019.

5. “Dipuchorros”, “Senarratas”, Rekutu y listas sábana: la propuesta de desbloqueo en un 2012 convulsionado

En junio de 2011, la Cámara de Diputados aprobó la propuesta de incorporación de lista desbloqueada. Era la primera vez que uno de estos proyectos lograba apoyo y se le atribuyó al mismo tiempo al lobby de la facción colorada de Zacarías Irún (quien presentó el proyecto en 2011), al trabajo acumulado de Patria Querida, y al apoyo popular surgido en torno al tema.

Para esta fecha, se había consolidado la Asociación Fuera Listas Sábana del Paraguay (ASOFULSAPY), que aglutinó a personas de diversas procedencias que luchaban por la incorporación del voto preferente, centralizando las críticas en la lista sábana y los problemas que generaba en la política paraguaya. Esta agrupación tenía tres ejes de críticas centrales: la baja calidad de los legisladores y su poca preparación; la baja representatividad que generaba y la posibilidad del acceso de personas con antecedentes criminales o de dudosa legalidad a cargos electivos de gobierno, por ocupar lugares en la lista (ver imagen 11.1).

ASOFULSAPY consideraba a las listas sábana como el verdadero flagelo del sistema electoral paraguayo, y proponía consolidar un grupo sólido para encabezar “una manifestación multitudinaria, permanente y digital, para concientizar sobre la necesidad de reformar el sistema electoral actual hacia un sistema que efectivamente genere representantes que actúen para el bien de todos los paraguayos” (ASOFULSAPY, 2011).

Imagen 11.1. Flyer digital de la Asociación Fuera Listas Sábana del Paraguay para graficar sus desacuerdos con la lista sábana. 19 de mayo de 2012



Fuente: ASOFULSAPY. Página web. 2012.

<https://asofueralistasabana.blogia.com/2012/051910-n-stor-n-ez-asofulsapy-s-reglamento-para-desbloqueo-de-listas-s-bana.php>

Dos de los líderes de ASOFULSAPY, Alberto Cabrera y Néstor Núñez, comenzaron a ganar espacio mediático y a protagonizar debates en los que discutían públicamente sobre la validez de sus reclamos, en contra de legisladores que argumentaban que la lista desbloqueada empeoraría el resultado político e institucional.

En paralelo a estas apariciones, ASOFULSAPY organizó un sistema de cobertura de eventos políticos y de marchas y acciones que, si bien no eran numerosas en términos de cantidad de participantes, tuvieron el acierto

de ser sostenidas en el tiempo y de utilizar redes sociales y plataformas digitales como manera de convocatoria y producción de contenidos que posicionen sus demandas.

El texto tenía entonces media sanción y fue elevado al Senado, donde fue rechazado, retornando a la Cámara de Diputados. Esta vez, Diputados ratificó el original por mayoría, lo que obligó al retorno a Senadores.

La fuerza de ASOFULSAPY era mayor y habían logrado unificar alrededor de siete mil personas³ en sus peticiones, que organizaron sus agendas para presenciar debates parlamentarios, pedir reuniones con diferentes representantes y hacer llegar sus pedidos a los senadores y diputados opositores.

La trayectoria integral del debate de esta ley fue particularmente errática. Algunos legisladores que la habían apoyado en un momento, la rechazaron en otro. Además, la coexistencia de diversas propuestas de ley que habían tenido ingreso al Congreso durante diez años, complejizaron la identificación de lo que se votaba.

Esto era relevado en los medios, donde diputados, senadores, especialistas y miembros organizados de la sociedad protagonizaban “careos” en los que debatían vehementemente los resultados.

A pesar de dilaciones y maniobras legislativas habituales (como evitar el quorum, postergar los debates, etc.), el Senado que había rechazado la ley originalmente, la aprueba y la envía al Ejecutivo que la promulga.

La Ley 4584/12 (“Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”, modificados por la ley n° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”) se publicó el 20 de febrero de 2012 con la firma de las dos cámaras y del presidente de la república.

Según determinaba el mismo cuerpo legal, se aplicaría a partir de las elecciones generales de 2013, y en las internas inmediatamente anteriores a las mismas, y la reglamentación de la ley se dejaría en manos de la máxima autoridad en la materia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

³ La asociación siempre cuantificó sus miembros a partir de los seguidores consolidados en su perfil de Facebook. El 17 de abril de 2012 declararon tener 7321 miembros a partir de ese registro.

La versión de la ley que se debatió y se aprobó era la correspondiente a la propuesta de la ANR de 2011, por lo que algunos legisladores del PPQ se mostraron en contra (dado que no era un desbloqueo total, sino que abría la posibilidad de que el electorado eligiese lista completa o alguna preferencia y aplicaba un sistema no recomendado de D'Hondt), e incluso autoridades del TSJE indicaron que consideraban que la norma era impracticable (Ver Imagen 11.2) y que no cambiaría la tendencia a votar lista completa del mismo partido sin identificar preferencias⁴.

Imagen 11.2. Flyer digital de la Asociación Fuera Lista Sábana del Paraguay para graficar la oposición a la nueva ley de desbloqueo. 15 de abril de 2012



Fuente: ASOFULSAPY. Página web. 2012.

<https://asofueralistasabana.blogia.com/2012/041505-para-el-desbloqueo-total-se-necesita-la-modificaci-n.php>

A pesar de la sanción y promulgación, la ley empieza a ser fuertemente resistida tanto por políticos que habían votado a su favor en alguna de las etapas legislativas, por miembros del TSJE y por quienes siempre habían mantenido una postura opositora permanente.

⁴ Un buen resumen de estas opiniones en contra, puede encontrarse en ABC (2012, 04 de marzo).

Un ejemplo es el entonces diputado Oscar Tuma, que primero aprobó el proyecto de desbloqueo (en 2011) pero después lo rechazó y se volvió uno de sus grandes detractores.

A principios de 2011, Tuma declaró en el recinto que con ese proyecto los ciudadanos iban a poder votar por quienes confiasen. A fines de ese año, votó en contra.

En su argumento sobre esta modificación, dijo que no se había aprobado lo que se debería haber aprobado, y que lo hicieron entrar en razones los Senadores de PPQ, quienes dijeron desde un principio que la ley que había resultado no podía servir para consolidar cambio alguno. Además, argumentó que la existencia de dos proyectos en paralelo hizo que la ciudadanía y que incluso él mismo se confundiese respecto a cuál desbloqueaba qué cosa y con qué requisitos.

La Comisión de Asuntos Constitucionales había incorporado modificaciones que debilitaban el concepto de desbloqueo de la propuesta original. Tuma era uno de los firmantes de esos cambios.

Esta confusión no atañó sólo a Tuma. Su caso provee un ejemplo de lo caótica que fue esta votación y de lo complejo que resultó ser por la multiplicación de proyectos, de opciones, de tratamientos legislativos y lo contradictorio de la información.

Las asociaciones que seguían este proceso, llamaron a este proceso el “desbloqueo gatopardista” dado que aparentaba permitir un desbloqueo, mientras en realidad lo cercenaba casi integralmente.

Rápidamente, las máximas autoridades de TSJE informaron que esa ley no permitiría cambio alguno, dado que, para revertir el orden de los candidatos impuesto por el partido, el candidato individual que consiguiese votos preferenciales tenía que conseguir más que los que se llevase el partido. La demanda social colisionó con los dichos del tribunal electoral (ver Imagen 11.3) y rápidamente fueron estos quienes se posicionaron como enemigos de la causa democrática y transparente.

Imagen 11.3. *Flyer* digital de la Asociación Fuera Lista Sábana del Paraguay para graficar las disputas con las máximas autoridades del TSJE. 19 de mayo de 2012



Fuente: ASOFULSAPY. Página web. 2012.

<https://asofualistasabana.blogia.com/2012/051903-tsje-devuelve-el-fardo-a-los-partidos-y-desconstrata-a-todos-los-operadores.php>

Los debates televisivos aumentaron y las inconsistencias de las votaciones fluctuantes se hicieron reconocidas. ASOFULSAPY acompañó la sanción de la ley, a pesar de que las modificaciones y la versión aprobada no fueran las que habían impulsado desde su organización y comenzaron a trabajar en un proyecto de modificación, que llamaron “el desbloqueo REAL de las listas” (opuesto al anterior).

El 3 de junio, en un popular programa televisivo en Unicanal, conducido por la periodista Mina Feliciangeli, los diputados Silvio Ovelar y Oscar Tuma declararon en contra de las listas desbloqueadas, mientras otros dos invitados (uno de la Asociación) las defendieron. Más allá del altercado e intercambio, interesa rescatar algunos elementos que recapitularon los entrevistados.

Ovelar indicó que, si bien se considera que el desbloqueo de listas es “la gran panacea”, la realidad es que no mejora la relación directa entre elector y elegido (Archivo Televisivo Unicanal. 3 de junio de 2012). En vivo, la conductora le pregunta si había votado por la ley, a pesar de considerarla inadecuada, y Ovelar, en ese entonces diputado (actualmente senador, el más votado y beneficiado con el voto preferencial), contestó “creo que hemos votado”. Feliciangeli le pregunta “entonces ¿para qué votaste esto que no sirve?”. El diputado respondió “yo debo ser muy honesto. Yo estaba convencido de que el voto en cruz era para el Partido y aceptabas la lista como era” (Archivo Televisivo Unicanal. 3 de junio de 2012). Ovelar, al igual que Tuma, también presente en este debate, había votado una versión que tampoco conocía con cabalidad.

En el siguiente bloque, tras las acusaciones del también presente Néstor Núñez de ASOFULSAPY que indicó que se había votado mal y sin responsabilidad parlamentaria, el Diputado Oscar Tuma tomó la palabra y marcó algunos elementos importantes de su causa de rechazo, que se alineaban con las críticas que los académicos y especialistas en el voto preferencial publicaban: el esquema de publicidad se vería afectado porque todos los candidatos competirían entre sí, el esquema de retorno del subsidio electoral invertido sería dificultado (dado que cada candidato debería invertir dinero personal en su propia campaña y luego la devolución del TSJE se ejecutaría sobre gastos del partido y no del candidato), el esquema del cuidado del voto en mesa y en escrutinio se vería en peligro (dado que el partido ya no será garantía de ello y que el representante de la

mesa puede estar defendiendo los votos de otro candidato), el esquema de competencia interna carecería de sentido, entre otros.

Mientras se debatía, tanto en los medios, como en las instituciones y en la sociedad, la aplicabilidad, el costo monetario y las inexistentes alteraciones en los resultados que esta ley pudiese dar, se llevaron al Senado modificaciones, que debían ser tratadas en un tiempo prudencial, sobre todo pensando en la cercanía de las elecciones en las que debía estrenarse el sistema.

El 5 de junio de 2012, el Senado debía votar las modificaciones, siendo la más importante la concerniente a la forma de contar los votos: mientras en la ley vigente el recuento se hacía por listas y por candidatos; el cambio planteaba hacerlo sólo por candidatos y armar el orden a partir de allí (desatendiendo el voto por listas)⁵.

En una sesión extensa y tensa, los senadores las rechazaron y, además aprobaron la postergación de la entrada en vigencia de la Ley 4584 hasta el año 2015. Esta dilación se envió a Diputados que lo aprobó el 14 de junio de 2012, declarando la Ley N° 4662.

La decisión del Senado causó un gran repudio popular que terminó en acciones en contra de las sedes de los dos partidos mayoritarios⁶ y en ataques directos a los Senadores cuando intentaban desalojar el recinto⁷.

Los dos escuetos artículos de la Ley 4662 no resolvían el intrincado debate sobre el tipo de boleta, pero postergaba la resolución, permitiendo ganar tiempo y dejando la implementación a un nuevo Congreso que se conformaría en 2013 tras las elecciones generales.

Este nudo de votaciones, legislaciones, anulaciones y derogaciones son un ejemplo bastante acabado de cómo funciona la materia electoral en Paraguay. El sistema legal electoral se compone de leyes que en muchos

⁵ Las diferencias eran relevantes en el momento del escrutinio y transformación de votos en escaños. En la ley vigente, el orden de las listas de candidatos prácticamente no era modificable, dado que, para alterarlo, un candidato debía tener una cantidad de votos muy diferentemente mayor que la obtenida por su partido. En la modificación, el voto preferencial es el que reestructura el orden y es a partir de éste que se reparten los escaños, aplicando el D'Hondt una vez que se haya reordenado toda la lista según cantidad acumulada de votos.

⁶ El 6 de junio de 2012, adherentes a la ANR se convocaron para repudiar los destrozos. El partido emitió un comunicado en rechazo a las acciones (ANR, 2012).

⁷ Abc (2012, 5 de junio) publicó detalles sobre las acciones de protesta desencadenadas en la noche de la votación en el Senado.

casos se superponen o incluso se contradicen, que se aplican en un marco de deficiente conexión entre el Congreso y la autoridad electoral (TSJE), y que no encuentra una línea de continuidad que organice las leyes electorales y las permita interactuar de manera orgánica y coherente. La forma de sanción de leyes es fragmentaria, por lo que produce un efecto de parche que no permite resolver ni el problema que se propone solucionar, ni el descrédito institucional y electoral.

Cuando aún este proceso estaba en su punto de efervescencia, el 22 de junio de 2012, el entonces presidente Fernando Lugo Méndez fue removido de su cargo mediante un juicio político exprés llevado adelante por el Congreso. El *impeachment* fue considerado Golpe Parlamentario y le valió al Congreso el desprestigio social de expulsar a un presidente que tenía minoría legislativa y que estaba a un año de terminar su mandato⁸.

El descrédito y la desconfianza hacia el órgano legislativo se incrementó. En ese contexto, otro conjunto de movilizaciones sociales toma lugar, este es el caso de las personas que se organizaron en torno a las convocatorias de Indignados Paraguay y de *After Office* Revolucionario, y al tiempo de levantar las consignas “Fuera Diputruchos y Senarratas”, rechazaron la estrategia del *rekutu* (palabra en guaraní que se utiliza como metáfora de la práctica de los legisladores de mantenerse en su puesto durante décadas, dado que no existe límite a la reelección en el Congreso).

Más allá del despliegue popular, de que las demandas se aglutinasen y de que se realizaran diferentes procesos de resistencia al desplazamiento del presidente Lugo, el mismo se retiró, llamando a la paz social, y fue reemplazado por quien fuese su vicepresidente, el liberal Federico Franco.

La distancia entre representantes y representados se presentó como infranqueable y el rechazo al accionar del Congreso fue sostenido y se transformó en manifestaciones y acciones concretas autoconvocadas que profundizaron el desprestigio.

En cuanto a la materia electoral, el novel presidente también se sumó, enviando una notificación al Congreso el 19 de julio de 2012. Por medio de ese Mensaje del Poder Ejecutivo, Franco solicitaba modificar los Artículos 1º, 2º, 3º y ampliar la Ley N° 4584/12 (Expediente S-12940. Mensaje del

⁸ Para un desarrollo más completo de este momento histórico se recomienda la lectura de López (2020 y 2020b), Carbone y Soto (2014), Duré et al (2012) y Lezcano Claude (2012).

Poder Ejecutivo, 2012). Esta propuesta volvía a recuperar la necesidad de implementar el desbloqueo de listas, aunque con un sistema de conteo diferenciado.

Un año después, el 29 de noviembre de 2013, una propuesta interpartidaria, firmada por Jorge Ramón Avalos Mariño (PLRA), Juan Félix Bogado Tatter (PLRA), Ramón Duarte Jiménez (Frente Guasu), Olga Beatriz Ferreira de López (Independiente), Fabiola Oviedo Melgarejo (ANR), Ramón Romero Roa (ANR) y Hugo Leandro Rubín Godoy (PEN), reforzó la solicitud de modificación de la ley de listas y agregó un factor importante: además de pedir la anulación de la Ley 4662/12 que había postergado el uso de boleta desbloqueada, anexa que “Se implementará el uso de las urnas electrónicas con impresión de voto a los efectos de un control cruzado” (Expediente D-1328850. Proyecto de ley, 2013:).

De esta forma, como abordaremos a continuación, quedarían ahora sí ligados el cambio de la boleta con el cambio en el formato de emisión de voto, pasando del modo físico impreso al modo digital con urna electrónica.

Contradiendo estos proyectos de ley, en junio de 2014, tres senadores de la ANR, Gustavo Javier Alfonso González, Juan Carlos Galaverna Delvalle y Julio César Velázquez Tillería, presentaron una propuesta legislativa para derogar la Ley 4584/12. La propuesta no presentaba justificativo alguno, más que la leyenda, probablemente incorporada por Galaverna (senador colorado de larga militancia en contra de las boletas desbloqueadas) que decía “El presente proyecto está basado en mis constantes exposiciones, repetidas varias veces en plenaria, las cuales, si fuese necesario, las expondré nuevamente en ocasión del tratamiento del proyecto” (Expediente S-146431. Proyecto de ley. 2014: 1).

La propuesta fue aprobada y ese mismo año, bajo la presidencia de Horacio Cartes, la Ley N° 4584 fue derogada por medio de la Ley N° 5350, muy escueta y acotada a un solo artículo que anunciaba la anulación. Las causas esgrimidas fueron “errores técnicos insalvables en la redacción del texto de dicha ley que finalmente no lograrían cumplir el objetivo para lo cual fue promulgada” (Filártiga Callizo, 2018: 13).

El nuevo acuerdo legislativo terminó con las diferencias y la ley de desbloqueo, sancionada desprolija y sin revisiones serias, fue eliminada antes de su aplicación.

El 30 de octubre de 2014, el Senador Derlis Osorio Nuñez de la ANR, presentó otro proyecto, que pretendía incorporar lista desbloqueada en los cargos legislativos y una especie de selección abierta en las elecciones del Ejecutivo. Osorio planteaba que “el elector primero deberá seleccionar el Partido, Movimiento Político, Alianza o Concertación de su elección, Luego seleccionar el movimiento interno de su elección si existiere, y por último marcar el numero asignado al candidato de su preferencia a Presidente y Vicepresidente” (Expediente S-146610, Proyecto de Ley, 2014: 2). También recogía de la propuesta anterior la incorporación de “medios tecnológicos idóneos con impresión de voto a los efectos de un control sistémico” (Expediente S-146610, Proyecto de Ley, 2014: 5). El proyecto no prosperó, pero nos permite dar cuenta de la variedad de ideas y “posibles soluciones” que cada legislador tenía sobre el tema y de lo fluctuante que eran los apoyos.

Los años posteriores a la remoción de Lugo de la presidencia estuvieron caracterizados por una activación en las movilizaciones sociales, especialmente fuertes entre 2015 y 2017 (González Bozzolasco, 2017; Duarte Recalde y González Ríos, 2016).

En el contexto de este descontento generalizado, asociado también a una merma en la dinámica económica y a una faccionalidad interna muy fuerte en el partido de gobierno, el entonces presidente Horacio Cartes —elegido sin vigencia de la Ley de desbloqueo de 2012, y habiéndola cancelado en 2014— se vio implicado en otro suceso de índole electoral que hizo nuevamente confluir las fuerzas de la resistencia social y articuló una de las movilizaciones sociales más emblemáticas desde el retorno de la democracia (López, 2020 y 2020b; Carrizosa, 2017, González Bozzolasco, 2017).

La facción cartista del Senado y una facción del Partido Liberal, junto a algunas bancas del luguista Frente Guasu, mediante una maniobra legislativa de dudosa legalidad y poca legitimidad (que incluyó cambios en el reglamento interno de la Cámara y sesionar en una oficina, por fuera del recinto oficial), aprobaron la reelección presidencial, que se encuentra prohibida constitucionalmente en Paraguay desde 1992.

Esta estrategia azuzó a la movilización social, agitada también por las facciones partidarias que rechazaron la reelección, coincidiendo en una

gran marcha el 31 de marzo de 2017. La misma escaló hasta la quema del Congreso y la represión desmedida del Estado. Las fuerzas de seguridad asesinaron por la espalda a un militante liberal dentro del Comité Central de su partido y castigaron y persiguieron a manifestantes en las calles del centro de Asunción.

“La quema del Senado cristalizó la falta de lectura de la voluntad popular y la lejanía entre los proyectos de ciertos sectores de la élite de gobierno y sus representados. Asimismo, remarcó los límites de la institucionalidad para canalizar la movilización y la protesta, cuando los lazos de la representación se encuentran tan desarticulados. La conexión entre los representantes y los representados, y sus vínculos de obligatoriedad, se vio afectada, lo que sentó las bases de una crisis indetenible. En casos como este, si no se revierte esa distancia, el enfrentamiento puede volverse crónico” (López, 2020: 364).

La representación parecía haber llegado a su estado más crítico y el vínculo de responsabilidad de las élites legislativas con sus electorados ya no presentaba encuentros: los partidos tradicionales, caracterizados por un electorado fiel y permanente, se habían dividido hacia adentro respecto a la reelección.

En el siguiente apartado analizaremos cómo dentro de este estado de situación, se logró proponer un nuevo proyecto de desbloqueo de boletas y aprobarlo.

6. Ley de desbloqueo. La “propuesta de Patria Querida”

Desde el 2002, cuando habían presentado con tibio apoyo social y sin fuerza parlamentaria, la primera ley de desbloqueo, la incorporación del voto preferencial en Paraguay había quedado unida en el imaginario social al Partido Patria Querida.

En 2018, este partido, de la mano de tres de sus Senadores, Fidel Zavala, Stephan Rasmussen y Georgia Arrúa retomaron su propuesta y volvieron a elevarla al Congreso, unificando esta vez la solicitud del desbloqueo de listas con la del uso de urnas electrónicas (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018).

El voto electrónico tiene también, por su parte, una larga trayectoria legislativa en Paraguay⁹. Para hacer un resumen muy breve de los hechos centrales, la ley que lo incorporaba, la N° 1825/01, fue aprobada en 2001, año en el que se utilizó para las elecciones locales sólo en siete municipios. Si bien la experiencia se catalogó como exitosa por veedores, autoridades del TSJE y por la cooperación internacional, comenzó a crecer la desconfianza. Para las elecciones nacionales de 2003 se repitió el uso parcial, que no alcanzó a cubrir al 50% del electorado (Fuentes Armadans y Sánchez Casaccia. 2022).

En 2006, para prever su aplicación en las internas de ese mismo año, se reglamentó el uso de las urnas mediante la Ley N°3017/06. Las elecciones locales de ese año tampoco se hicieron con una cobertura electrónica total del electorado.

Progresivamente, el Partido Colorado, muy influenciado por sus pujas internas, fue perdiendo confianza en las urnas electrónicas, al tiempo que la sociedad civil comenzó a hacer propias las críticas que se realizaban a este sistema: no garantiza el secreto del voto, no provee seguridad e integridad al acto electoral, dificulta o imposibilita la auditoría y disminuye drásticamente la transparencia.

De esta forma, en 2008, los ministros del TSJE dispusieron el retorno total al uso de boletas impresas, dejando para más adelante la reactivación de las electrónicas, algo en lo que comenzaron a trabajar desde 2013 (Fuentes Armadans y Sánchez Casaccia. 2022).

La propuesta de PPQ combinaba, al igual que las anteriores, el retorno de las urnas electrónicas (“que expidan una versión impresa del voto emitido por el elector”, Artículo 3°, Expediente S-187921.

Proyecto de Ley, 2018) con el desbloqueo de listas. La explicación residía en que el conteo manual demoraba muchas horas y que las actas eran “realizadas por miembros de mesa poco idóneos” (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018: 2). Según afirmaban los proyectistas, esto reducía la capacidad de control real y eficiente, y alentaba la comercialización de votos a partir de alterar las actas electorales.

Entre las exposiciones de los motivos para volver a debatir el desbloqueo, insistían en que la ciudadanía paraguaya exigía mayor representatividad

⁹ Fuentes Armadans y Sánchez Casaccia (2022) realizan una buena reconstrucción de este proceso.

en el manejo de la vida pública y una transformación real (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018). Agregaban además que ampliar la capacidad de selección mejoraría la calidad de la representación y afirmaban que, en las elecciones de 2018, se había ofertado la mayor cantidad de listas en la historia de las elecciones lo que, desde su perspectiva, era prueba del aumento del interés en la participación y de los espacios alternativos.

Los senadores patriaqueridistas esgrimían que el desbloqueo de listas se convirtió “para muchos en una Causa Nacional” (Expediente S-187921. Proyecto de Ley, 2018: 2).

Usando este texto de base y tras largas sesiones de debate, en abril de 2019, la ley del desbloqueo de votos y de urnas electrónica fue aprobada, bajo el N° 6318/19, que analizaremos a continuación.

7. El fin de una etapa: del “lista completa, de punta a punta” a personalismos fraccionados

La ley 6318 habilitó desde 2019 la competencia electoral a partir de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para los cuerpos colegiados (Congreso, Convención Nacional Constituyente, Juntas Departamentales y Municipales, Parlamentarios del Mercosur) tanto en las elecciones internas como en las generales, y en las organizaciones intermedias.

Las denuncias sobre las dificultades por el encarecimiento de las campañas políticas, la proliferación de múltiples campañas donde antes había una sola y la personalización de los candidatos al momento de afrontar los gastos por sí solos, reforzó dos problemas que ya se tenían desde antes: el costo de candidatearse a política y la posibilidad de hacerlo mediante el uso de dinero de origen delictivo. Por esta causa, la Ley 6318 vino aparejada a la ampliación y fortalecimiento de otra ley, la de control al financiamiento político que, vigente desde 2012 (Ley N° 4743/12), fue modificada en 2018, acrecentando los controles a los candidatos en las internas (Ley N°6167/2018), y en 2020, obligando a los candidatos y partidos a realizar declaraciones de ingresos y egresos en contextos de campañas y rendiciones de cuenta (N°6501/2020).

Las inexactitudes técnicas de la 6318, y su rápida aplicación en las elecciones municipales de 2021¹⁰ y en las generales de 2023 dieron lugar a aumentar la discrecionalidad de intervención del TSJE para remendar administrativamente elementos que no habían sido prevenidos legislativamente.

Esto abrió paso a otro problema, que fueron las decisiones contradictorias del mismo Tribunal Superior y la baja transparencia sobre algunas de esas decisiones¹¹. Entre estas se encuentra el inicial permiso y la posterior prohibición de acceder al cuarto de votación con un papel¹² que indicase los pasos a seguir para aquellas personas que no pudiesen recordar o que presentasen dificultades al momento de enfrentar la máquina de votación.

Por otra parte, se reportaron algunas confusiones respecto a cómo se computarían los votos según candidato y partido, y quiénes se beneficiarían del excedente de apoyo de un candidato (si el candidato inmediatamente siguiente según la lista propuesta por el partido, o si el candidato inmediatamente siguiente según la cantidad de voto preferencial obtenido).

Si bien las boletas preferenciales inspiraron una explosión de candidaturas en las elecciones municipales, los beneficiarios fueron los dos partidos tradicionales, más específicamente el Partido Colorado (Villalba, 2021). Algo que parece sostenerse en las generales de 2023, tanto en las gobernaciones como en las nacionales.

Además, si bien la 6318 indica el desbloqueo en las internas partidarias, no tiene en cuenta el cupo obligatorio (y particularmente bajo) del 20% de presencia de mujeres en las listas, que sí figuraba en la legislación previa. Esto nos permite identificar que el desempeño electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2023 se ha dado *a pesar* de la Ley y no *gracias* a ella.

¹⁰ Villalba y Filártiga Callizo (2022) indicaron que la implementación de las urnas electrónicas en las elecciones municipales fue aprobada por los políticos locales y los observadores internacionales.

¹¹ La reputación del TSJE había sufrido embates luego del polémico incendio de urnas electrónicas en su sede, que dejó como saldo a un funcionario muerto y algo menos de 8.000 máquinas quemadas. Este evento no fue adecuadamente explicado y tiñó de dudas todo el proceso electoral. Además, activó alertas sobre las demoras que generaría adaptar los padrones de cada mesa según la disponibilidad, ahora reducida, de máquinas.

¹² Este papel que contiene información importante que “se copia”, se denomina “copiatini” en Paraguay o “machete”.

La redacción desatiende, nuevamente y al igual que la normativa anterior, elementos que se han convertido en nudos problemáticos de la calidad democrática y de la prevención de las malas prácticas electorales. Un ejemplo de esto lo constituye el control de las mesas de votación y la preminencia de los dos partidos tradicionales en esta tarea, quedando las terceras fuerzas muy relegadas o ausentes de esta función fundamental. Otro ejemplo es el del problema del escrutinio y de las boletas de votación. Según el orden vigente, el único documento válido es el acta final de cierre de conteo, eliminándose las boletas pues constituyen basura electoral. Esto, si se combina con la fuerte presencia de los dos partidos tradicionales como contralores del desarrollo electoral, levanta sospechas sobre el cuidado y la protección del voto disidente.

Uno de los pedidos de modificación más inmediatos a la 6318 lo presentó Paraguayo Cubas en septiembre de 2019, quien solicitó, basándose en la Constitución Nacional y en las actas de las comisiones redactoras, que se permitiesen las candidaturas independientes reconocidas para cargo presidencial, de constituyentes, y de legisladores (Expediente S-199047. Proyecto de Ley, 2019).

En noviembre de 2020, la bancada del Frente Guasu propuso otra modificación, dado que por una omisión en la redacción el texto no habilita la aplicación el mismo sistema a los suplentes que a los titulares¹³. “Se propone con el presente proyecto subsanar este error y que la lista de suplentes se ordene de la misma forma que la de titulares, con la siguiente redacción: ‘el voto preferencial emitido a favor de cualquiera de los candidatos de la lista se computará también para el suplente que se encuentre en el mismo número de orden que el titular’” (Expediente S-209935. Proyecto de Ley, 2020: 1).

En noviembre de 2021, luego de las Municipales, la Bancada C del PLRA, Abel Alcides González Ramírez, Octavio Schatp Bogado y José Gregorio Ledesma Narváez, presentaron otro proyecto, pidiendo que se

¹³ También Blas Llano presentó en febrero de 2022 un pedido de modificación en la misma línea. Pidiendo que se agregue la inscripción “los suplentes sufrirán idénticas alteraciones que sus titulares correspondientes de la lista inicial presentada por los Partidos, Movimientos Políticos, Concertaciones o Alianzas Políticas” (Cámara de Senadores, expediente 10659, 3 de marzo de 2022). (Expediente S2210659. Proyecto de Ley, 2022: 2).

restaure la boleta cerrada y bloqueada en las elecciones generales, dejando el desbloqueo solamente para las internas partidarias.

Justificaron su petición a partir del siguiente argumento: “El actual proceso electoral, contiene un antagonismo sistemático donde se repite la misma inherencia de fraude electoral, como el voto direccionado, a través la compra de votos o ‘baja de línea partidaria’ entre otras prácticas nefastas tradicionales de nuestra sociedad en días de campañas políticas y elecciones. Si bien, el desbloqueo provee a los electores mayor libertad y discernimiento en elecciones internas. En consecuencia, en elecciones generales debilitamos la cohesión partidaria. Los candidatos de los partidos políticos, movimientos o alianzas a cargos, deben competir por el mismo segmento electoral desiguando de esta manera las acciones políticas entre candidatos que realizan campañas de propaganda de forma individual. Restringe la posibilidad de ingreso de candidatos con escaso apoyo popular, inequidad entre candidatos con mayor recurso económico y no garantiza la representación de las mujeres al acceso a los cargos. De igual forma, aunque se cuente con recursos partidarios, la utilización inescrutable de recursos propios de los candidatos facilita el descontrol de gastos partidarios y el financiamiento político” (Expediente S-2110537. Proyecto de Ley, 2021: 1).

El desencanto de este proyecto con las listas desbloqueadas parece comprobar todo lo que los analistas habían dicho sobre las mismas: no traería soluciones a problemas que no derivan de la forma de la boleta, sino de prácticas políticas arraigadas y estratégicamente utilizadas por sectores con privilegios para garantizar su permanencia en espacios de poder.

8. Reflexiones situadas en 2023 sobre la boleta desbloqueada, la representación y las movilizaciones sociales

Si bien sería metodológicamente descuidado hablar de los cambios que se han reportado con la incorporación del voto preferente (dado que ha transcurrido apenas una sola elección general que usase la lista desbloqueada), sí podemos indicar algunos elementos que parece no haber resuelto, considerando que no son problema que inauguró este sistema,

sino que sólo profundizó, o al menos no ha podido revertir, a pesar de haberse implementado con ese fin.

En primer lugar, no se ha disminuido el problema del dinero utilizado en campaña. Si bien, como ya expresamos previamente, con la lista sábana lo que se comercializaba era el acceso a los primeros puestos de las listas, con la boleta desbloqueada los costos de la campaña son altos, lo cual refuerza el beneficio de aquellos candidatos que concentren recursos económicos o formas de acceso a los mismos (legales o ilegales). Esto no sólo beneficia a los partidos grandes, sino que dentro de los mismos beneficia mayoritariamente a los varones (por la fuerte masculinización de la riqueza y del mundo empresarial en Paraguay) dentro de estos partidos.

En segundo lugar, y asociado a lo anterior, el éxito de la ANR en las elecciones municipales de 2021 (Villalba, 2021) y la extensión de su presencia en el Congreso, en la Gobernación y en las Juntas de todo el país dan cuenta de un fortalecimiento significativo de la hegemonía colorada y no de la proliferación de candidaturas renovadas o de partidos minoritarios, como era de esperarse. La práctica desaparición del PPQ y del Frente Guasu dan cuenta de esta tendencia, aunque aún no puede distinguirse de la habitual desaparición de las terceras fuerzas en Paraguay.

En esta misma línea, si bien existieron candidaturas nuevas, algo que ya se había probado en las municipales (Villalba, 2021), estas parecen haber continuado la lógica de las terceras fuerzas de fagocitarse entre sí. La gran novedad de estas elecciones es la aparición exitosa del Partido Cruzada Nacional (PCN), agrupación política que sostiene un discurso fuertemente anti élites políticas a pesar de que su líder, Paraguay Cubas, es un exdiputado y exsenador. Lo rupturista de PCN es que convocó, además de algunos líderes sociales, a una gran cantidad de candidatos ajenos a las dinámicas partidarias, externos a cualquier práctica legislativa previa. Su lista, cuyo número fue simbólicamente elegido (el 911, número reconocido internacionalmente como llamado de emergencia), conquistó casi 23% de apoyo electoral en las presidenciales y alrededor del 11% para el Senado, logrando así cinco escaños.

Sin embargo, los votos de PCN no fueron en detrimento de los partidos tradicionales. De hecho, en contrapartida, el PPQ quedó disminuido a una sola banca, al igual que el Frente Guasu, dos le correspondieron al

Partido Encuentro Nacional y una más al Partido Conciencia Democrática Nacional.

Como se indicó anteriormente, no se puede aún distinguir si esto deriva de la aplicación de boletas desbloqueadas o si es la dinámica habitual de expansión y posterior disolución de las terceras fuerzas.

En tercer lugar, si bien la presencia de mujeres en el Senado y en Diputados es ligeramente superior a lo que indicaba el cupo legal obligatorio y relativamente mayor que la alcanzada en períodos anteriores, este resultado no tiene certeza de continuidad, dado que como adelantamos la ley no prevé mecanismos para acrecentar la participación femenina en los órganos colegiados. Resulta interesante identificar en el Senado el impacto de candidatas con amplia trayectoria y presencia en las Cámaras que lograron permanecer en el Congreso (por ejemplo: Celeste Amarilla, Katty González, Esperanza Martínez, Blanca Ovelar, Lilian Samaniego). Esto podría generar, aunque es muy temprano para sacar estas conclusiones, que las mujeres que permanezcan sean las que ya adquirieron previamente visibilidad y preponderancia en el debate público, pudiendo dificultarse el acceso de nuevas candidaturas femeninas sobre todo en los partidos de mayor trayectoria. Esto redundaría en mayor responsabilidad y mayor carga sobre las legisladoras mujeres que quieren permanecer en el Congreso.

En cuarto lugar, con el encarecimiento de las campañas y de la práctica política electoral, aquellos candidatos que tengan presencia mediática por acceso preferencial a algunos canales de televisión (por ejemplo, porque son dueños o accionistas de los mismos) van a tener ventaja por sobre los otros. Sin embargo, también la tendrán quienes hayan participado en otras elecciones y vayan acumulando el capital social de ser reconocidos. Es interesante indagar, en estudios posteriores, la fuerza que la candidatura anterior en las elecciones municipales en Asunción pudo haberle dado a la diputada electa Johanna Ortega o al Senador Eduardo Nakayama, ambos opositores, que, si bien no triunfaron en las locales, se posicionaron como candidatos sólidos con antecedentes de trabajo y nombres reconocidos por la ciudadanía.

En quinto lugar, y quizás la demanda más extendida en la década del 2000, el voto preferente no logró extirpar del Congreso a los candidatos asociados a causas de corrupción o de prácticas delictivas semejantes. De hecho, en 2023 se consiguió el retorno al Senado el liberal Dionisio Amarilla, cuya investidura de Senador había sido removida en 2019 por

causas asociadas al tráfico de influencias y a la corrupción. La misma suerte corrió el diputado Esteban Martín Samaniego Álvarez, quien renovó su banca a pesar de tener en su contra un proceso por vaciamiento de fondos municipales en su gestión de intendencia.

Estas elecciones también sostuvieron en el Congreso al colorado Erico Galeano, erigiéndolo como Senador. Galeano, que fue diputado en el período previo, está siendo indagado por lavado de dinero y asociación criminal, e incluso la justicia ha solicitado su desafuero, que ha sido evitado parcialmente por sus correligionarios dentro del Senado, que además de mayoría de bancas, tienen también un bloqueo a nivel de autoridades, habiendo consolidado su presencia en todos los cargos más relevantes.

Esto no ocurre sólo entre candidatos de los partidos tradicionales, También en Cruzada Nacional fue elegido senador Rafael “Mbururu” Esquivel acusado y apresado por abuso sexual de una niña y estupro, además de delitos contra la propiedad.

Dejando de lado las posibilidades reales de que estos representantes asuman su mandato o que no lo hagan por prohibición de la justicia o de sus pares parlamentarios, la esperanza puesta en el mejoramiento de las élites de gobierno a partir de la modificación del tipo de boleta no se concretó.

Al sancionarse la ley de desbloqueo, Cáceres (2019) se preguntaba si este sistema de listas podría librar a Paraguay de los representantes que se eternizan en las cámaras o de aquellos que tienen causas judiciales en su contra. La respuesta teórica era que no lo hará, al menos no linealmente. La que nos brindan los datos de las elecciones de 2023 apunta en la misma dirección.

De hecho, tampoco se terminó con las malas prácticas electorales, como por ejemplo la “compra de votos” —que se comprobó durante la jornada electoral y fue denunciada por medios de comunicación y por la ciudadanía— o el “acarreo de votantes” (es decir, el traslado de personas a votar, que realizan los partidos o, en este caso, las facciones, dada la ausencia de buen servicio de transporte público y la ineficiencia del Estado para proveer métodos de traslados no partidarios), que también fue públicamente señalado. No se resolvió porque la lista desbloqueada no podía resolverlo, así como tampoco puede resolver la crisis de representación.

En este sentido, finalmente, el descrédito al que quería darse respuesta a partir de la incorporación de la ley de desbloqueo —reconectando a los electores con la política y revinculándolos con los elegidos— tampoco fue revertido. Es más, adquirió nuevas formas y alcanzó un pico con las movilizaciones de los seguidores de Paraguay Cubas, quienes fueron convocados por su líder, a la distancia, para que acampasen frente al Tribunal Superior de Justicia Electoral en protesta por los resultados de las elecciones. Cubas denunció fraude en las urnas electrónicas, exigió la revisión de los resultados y llamó a sus seguidores a que defendiesen el voto del pueblo¹⁴.

La estrategia de las élites políticas para controlar la situación de la protesta fue consistente con sus intervenciones anteriores: mientras el TSJE aplicó el control electoral revisando las actas de escrutinio (y no las boletas, como exigía Cruzada Nacional, pues las mismas no tienen valor legal), las fuerzas de seguridad reprimieron a los manifestantes. Aquellas intervenciones (marchas, sentadas, etc.) que lograron mayor perdurabilidad fueron finalmente disipadas, ante la falta de respuesta y ante la dificultad socioeconómica que presupone sostener una protesta a lo largo del tiempo.

Paraguay Cubas supo capitalizar la crisis de representación —que se asienta sobre el deterioro de las condiciones de vida, la falta de infraestructura y protección social, el distanciamiento de las élites de su electorado y la desatención de los reclamos populares—, haciendo un uso estratégico electoral del mismo, a pesar de ser también él parte de “la élite” que critica. Otros sectores han consolidado su permanencia en el poder desoyendo esos reclamos.

En las protestas tras las elecciones, un grupo sustantivo de manifestantes fue apresado. Al ser imputados por la fiscalía de turno, se confirmó que la mayoría no había ido a votar y no tenían su dedo entintado. Se manifestaron para denunciar un fraude de una elección en la que no habían participado, porque probablemente tampoco creyesen en las condiciones en las que las mismas se desarrollaron. Más que resolverse, la distancia entre élites y electorado pareció haberse acrecentado.

¹⁴ La manifestación se relocalizó frente a la Agrupación Especializada de la Policía Nacional en la que detuvieron a Paraguay Cubas el 5 de mayo, por perturbación a la paz pública. La decisión de apresarlo y de mantenerlo encerrado por meses profundizó el recelo sobre el sistema judicial, político y electoral. Las causas que se le imputaron no eran consistentes con un apresamiento, mucho menos tan extendido. Recién en julio de 2023 le fue concedida la prisión domiciliaria.

Bibliografía

Brenes Villalobos, Luis Diego y Matarrita Arroyo, Mario Andrés (2012). “Efectos colaterales del voto preferente”. *Revista Derecho Electoral*, 14: 42-62.

Cáceres, Romina (2019) “¿El desbloqueo de listas nos librará de los ‘Calé’ en el Congreso?”. *El Surti*. Disponible en <https://elsurti.com/oligarquia/reportaje/2013/04/23/el-desbloqueo-de-listas-nos-librara-de-los-cale-en-el-congreso/>.

Cantillana Peña, Carlos. et al (2017) Malestar con la representación democrática en América Latina. *Revista Política y Gobierno*, XXIV(2): 245-274.

Carbone, Rocco y Soto, Clyde (Comp.). (2014). *Curuguaty: pueblo mba’ẽ*. Asunción: Arandura.

Carrasco Durán, Manuel (2018). “Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 9(1): 9-44. <https://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V9N1-ART1480>.

Carrizosa, Andrés (2018). “Paraguay 2017: competencia política en las Cámaras, en las calles y en las urnas”. *Revista de Ciencia Política*, 38(2): 335-360. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200335>.

Dahl, Robert (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dovi, Suzanne (2018). “Political representation”. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation>.

Duarte Recalde, Liliana y González ríos, Cynthia (2017). “Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral”. *Revista de Ciencia Política*, 36(1): 287-312. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100013>.

Duré, Elizabeth et al (Comp.). (2012). *Golpe a la democracia*. Asunción: BASE IS/RLS.

Filártiga Callizo, Camilo (2018). “Sistema Electoral Paraguayo: consideraciones para una reforma constitucional”. *Centro de Estudios Judiciales*, 2: 5-22.

Fuentes Armadans, Claudio y Sánchez Casaccia, Jazmín (2022). *Historia del voto electrónico en el Paraguay (2000-2021)*. Asunción: TEDIC.

Gené, Mariana (2014). Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología y política*, 22(52), 97-119. <https://doi.org/10.1590/1678-987314225207>.

González Bozzolasco, Ignacio (2017). “Paraguay: la reelección Presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018”. *Revista de Ciencia Política*, 37(2): 543-562. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200543>.

Karvonen, Lauri (2004). “Preferential voting: Incidence and effects”. *International Political Science Review*, 25(2): 203-226.

Khan, Shamus (2012). The Sociology of Elites. *Annual Review of Sociology*, (38), 361-377. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145542>.

Lezcano Claude, Luis (2012) “Sobre el ‘Juicio Político’ al presidente Fernando Lugo Méndez”. Disponible en <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/09/18/sobre-el-juicio-politico-al-presidente-fernando-lugo-mendez-2a-version/>.

López, Magdalena (2020). “Cambio, alternancia y permanencia política. Entre el golpe y la quema (2008-2019)”. En Telesca, I. (coord.). *Nueva Historia del Paraguay*. Buenos Aires: Penguin Random House.

López, Magdalena (2020b) *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017: “el cambio no es una cuestión electoral”*. 3º edición. Buenos Aires: Editorial SB.

López, Magdalena. (2018). ““Por el bien del pueblo que a través de mi gobierno’: Reflexiones en torno a la teoría de la representación democrática a partir del Impeachment paraguayo y brasileño”. En Rodrigues Gomes, A. y de Menezes, Marcos Antonio (Orgs.) *Novas epistemes e narrativas contemporâneas*. Campo Grande: LIFE.

López, Magdalena (2014). [2015]. “Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos”. *Revista Diálogos de Saberes*, 40: 159-182.

Martínez, María Antonia (2004). “La representación política y la calidad de la democracia”. *Revista mexicana de sociología*, 66(4), 661-710.

Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge University Press.

Pitkin, Hanna (2004). Representation and Democracy: Uneasy Alliance, *Scandinavian Political Studies*, 27(3): 335-342. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2004.00109.x>.

Pitkin, Hanna (1985). El concepto de la Representación. Madrid: CEPyS.

Przeworski, Adam (1998). “Democracia y representación”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 10

Rivera León, Mauro Arturo (2012). “¿Abrir o desbloquear? El debate de las listas electorales en México”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2: 153-176.

Rosanvallon, Pierre (2015). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.

Tuesta, Fernando (2012). “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7): 107-118.

Unzué, Martín (2007). “El origen de la idea de democracia representativa”. En Emiliozzi, S.; Pecheny, M. y Unzué, M. (Comps.). La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires: Prometeo.

Valdés, Eduardo (2013). “Experiencia del voto selectivo o preferencial en la República de Panamá”. *Revista Derecho Electoral*, 15: 226-243.

Villalba, Sara Mabel (2021) “Lo viejo y lo nuevo en las elecciones municipales en Paraguay: hegemonía colorada, voto preferencial y violencia política”. *Revista Acción*, 417: 4-8.

Villalba, Sara Mabel y Filártiga Callizo, Camilo (2022). “Complejo escenario electoral, narcopolítica y debilitamiento democrático” [19-30]. En CODEHUPY (Ed.). *Derechos Humanos en Paraguay 2022*. Asunción: CODEHUPY.

Zovatto, Daniel y Aguilar, Ileana (2013). “Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos”. *Revista Derecho Electoral*, 15: 210-225.

Legislación, estadísticas y archivos

Abc (2002, 23 de agosto). “Los políticos no quieren ningún cambio en el país”. Editorial. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/los-politicos-no-quieren-ningun-cambio-en-el-pais-659859.html>.

ABC (2012, 4 de marzo). “La ley que cambiaría la gestión política”, por Osmar Gómez. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/abc-revista/la-ley-que-cambiaría-la-gestion-politica-373383.html>.

ABC (2012, 5 de junio). “Indignados hacen sentir su furia, esta vez contra los senadores”. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/indignados--hacen-sentir-su-furia-esta-vez-contralos-senadores-410768.html>.

ANR (2012). Colorados se manifiestan contra turba que causó destrozos en la ANR. 6 de junio de 2012. Disponible en <https://www.anr.org.py/colorados-se-manifiestan-contraturba-que-causo-destrozosen-la-anr/>.

ASOFULSAPY (2011). Propuesta de la Asociación Fuera Lista Sábana del Paraguay. Disponible en <https://asofueralistasabana.blogia.com/2011/022710-propuesta.php>.

Expediente 44242 (2004). Proyecto de ley “Que modifica y amplía el Código Electoral (Ley N° 834) y establece el sistema de listas desbloqueadas para los cargos colegiados en las elecciones generales”. Fecha de ingreso: 28/09/2004. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Ada Fátima Solalinde de Romero (ANR), Alfonso González Núñez (ANR), Silvio Ovelar Y Nelson Argaña (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/995>.

Expediente D-105460 (2010). Proyecto de ley “Que Modifica Los Artículos 258 Y 269 de la Ley N°834/96 ‘Que establece el Código Electoral’ modificados por la ley N° 3166/07, ‘Que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguay’”. Fecha de ingreso 13/05/2010. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Hugo Estigarribia Gutiérrez (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/3410>.

Expediente D-1119244 (2011). Proyecto de ley “Que Modifica Los Artículos 258 Y 269 de la Ley N°834/96 ‘Que establece el Código Electoral’ (Lista Sábana)”. Fecha de ingreso: 03/02/2011. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Diputados. Presentado por Víctor Alcides Bogado (ANR) y Carlos Vidal Zena (PLRA). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/3963>.

Expediente D-1119673 (2011). Proyecto de Ley “Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96, que establece el código electoral paraguayo modificados por Ley N° 3166/07, que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 que establece el código electoral paraguayo (lista sábana o desbloqueo de listas)”. Fecha de ingreso: 12/04/2011. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Diputados. Presentado por Eladio Gómez (ANR), Mario Morel (ANR), Andrés Retamozo (ANR) y Justo Aricio Zacarías (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4172>.

Expediente S-12940 (2012). Mensaje del Poder Legislativo. Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 1°, 2°, 3° y amplía la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 del Código Electoral Paraguayo, modificados por Ley N° 3166/07 que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo’”. Iniciativa Poder Ejecutivo. Fecha de ingreso: 19/07/2012. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5640>.

Expediente D-1328850 (2013). Proyecto de Ley “Que modifica los artículos 1°, 2°, 3° y amplía la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 3166/07’ que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ (lista sabanas o desbloqueo de listas - urna electrónica)”. Fecha de ingreso: 29/11/2013. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Diputados. Presentado por Jorge Ramón Avalos Mariño (PLRA), Juan Félix Bogado Tatter (PLRA), Ramón Duarte Jiménez (Frente Guasu), Olga Beatriz Ferreira de López (Independiente), Fabiola Oviedo Melgarejo (ANR), Ramón Romero Roa (ANR), Hugo Leandro Rubín Godoy (PEN). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101899>.

Expediente S-146431 (2014). Proyecto de Ley “Que deroga la Ley N° 4.584/12 (Listas Desbloqueadas) ‘Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N° 3.166/07 ‘Que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 Y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y sus modificatorias, la Ley N° 4.662/12 ‘Que modifica el Artículo 2° de la Ley N° 4.584/12 ‘Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N° 3.166/07 ‘Que modifica los Artículos 106, 170,

246, 247, 248 Y 258 de la Ley N° 834/96””. Fecha de ingreso: 05/06/2014. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Gustavo Javier Alfonso González (ANR), Juan Carlos Galaverna Delvalle (ANR), Julio César Velázquez Tillería (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102784>.

Expediente S-146610 (2014). Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 244, 247 Y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Código Electoral Paraguay’, y sus modificatorias y deroga las Leyes N° 4584/12 y 4662/12 y el Artículo 236 de la Ley N° 834/96””. Fecha de ingreso: 30/10/2014. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Derlis Ariel Alejandro Osorio Nuñez (ANR). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/103638>.

Expediente S-187921 (2018). Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguay’, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguay’, e incorpora el sistema de listas desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales””. Fecha de ingreso: 24/07/2018. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Fidel Zavala (PPQ), Stephan Rasmussen (PPQ), Georgia María Arrúa (PPQ). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113167>.

Expediente S-199047 (2019). Proyecto de Ley “Que modifica y amplía los artículos 170, 241, 243, 246 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguay’, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguay’, modificado por Ley N° 6318/19 ‘Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales””. Fecha de ingreso: 10/10/2019. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Paraguay Cubas Colomes. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118751>.

Expediente S-209935 (2020). Proyecto de Ley “Que modifica el Artículo 258 Inciso D) del Código Electoral modificado por la Ley 6318/2019 respecto a las suplencias de las listas plurinacionales en el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional””. Fecha de ingreso: 05/11/2020. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Fernando Armindo Lugo Méndez, Sixto Pereira Galeano,

Carlos Alberto Filizzola Pallarés, Esperanza Martínez De Portillo, Oscar Hugo Richer Florentín, Jorge Osvaldo Querey Rojas y Miguel Fulgencio Rodríguez Romero. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122668>.

Expediente S-2110537 (2021). Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y sus modificatorias, Leyes N° 3166/07 y 6318/19. Fecha de ingreso: 02/11/2021. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Abel Alcides González Ramírez (PLRA), Octavio Schatp Bogado (PLRA) y José Gregorio Ledesma Narváez (PLRA). <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124629>.

Expediente S-2210659 (2022). Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y sus modificatorias, Leyes N° 3166/07 y 6318/19. Fecha de ingreso: 23/02/2022. Iniciativa parlamentaria, origen Cámara de Senadores. Presentado por Blas Llano Ramos. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125179>.

INE (2023). Ocupación Informal EPHC 2017-2022. Asunción: Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/225/informalidad%202017-2022.pdf.

INE(2022). Principales resultados de la Pobreza Monetaria y Distribución de ingresos-2022. Asunción: Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf.

Latinobarómetro (2021). Informe final “Adiós Macondo”. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/>.

Ley N° 1825/01 “Que establece el voto electrónico en determinados municipios, locales de votación y cantidad de mesas receptoras de votos para las elecciones municipales de 2001 y se suspenden los efectos de los artículos 103, 104, 170, 171, 174, 198 incisos b), d) y e), 200, 203, 211 excepto la última línea, 222, 223, 224, 226 y 227 de Ley N° 834/96 Código Electoral”.

Ley N° 3017/06 “Que reglamenta la utilización de urnas electrónicas, dispuesta en el artículo 351 del Código Electoral Paraguayo”.

Ley N° 4584/12. “Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificados por Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N° 4662/12. “Que modifica el artículo 2° de la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguayo’, modificados por la Ley 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 Y 258 de la Ley 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N° 4743/12 “Que regula el Financiamiento Político”.

Ley N° 5350/14. “Que deroga la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguayo’, modificados por la Ley 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 Y 258 de la Ley 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ y su modificatoria, la Ley N° 4662 ‘Que modifica el artículo 2° de la Ley N° 4584/12 ‘Que modifica los artículos 247 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el código electoral paraguayo’, modificados por la Ley 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106,170,246, 247, 248 Y 258 de la Ley 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.

Ley N° 6167 “Que modifica varios artículos de la Ley N° 834/96”.

Ley N° 6318/19. “Que modifica la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N° 3166/07 ‘Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”.

Ley N° 6501/20 “Que modifica la Ley N° 4743/2012 ‘Que Regula El Financiamiento Político’, que fuera modificado por Ley N° 6167/2018 y modifica la Ley N° 834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”.