



Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay
IEALC-FSOC
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Católica
"Nuestra Señora de la Asunción"
Paraguay

Línea de Investigación presentada en el

IX Taller: "Paraguay desde las Ciencias Sociales"

Asunción, 2, 3 y 4 de Junio de 2016

**Título de la Ponencia: "Mecanismos de democracia directa en Paraguay.
Contexto legal e institucional"**

Nombre y Apellido del Autor: Sara Mabel Villalba

Pertenencia institucional: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

mabelitavillalba@gmail.com

<http://grupoparaguay.org/>

paraguay@sociales.uba.ar

Mecanismos de democracia directa en Paraguay. Contexto legal e institucional

1. Objetivo central del proyecto

- Producir y divulgar conocimiento sobre la implementación de los mecanismos de democracia directa (MDD) contemplados en el marco legal de Paraguay.

2. Objetivos específicos del proyecto

- Elaborar un panorama general y de dos experiencias concretas sobre la utilización de los MDD en Paraguay.
- Identificar y analizar las potencialidades y los límites de los MDD en Paraguay.
- Examinar algunas experiencias de implementación de los mecanismos de MDD en Paraguay

3. Antecedentes de la propuesta y marco teórico y conceptual de partida

Los mecanismos de participación ciudadana o de democracia directa son concebidos como instrumentos de fortalecimiento del sistema democrático. Se constituyen en expresiones concretas de la institucionalización de la participación ciudadana en los marcos legales nacionales.

La participación ciudadana, de manera más amplia, es entendida como *“un tipo de acción política que expresa la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas”* (Cunill, 1997: 74). En consonancia, la democracia directa se registra cuando los mismos ciudadanos, sin intermediación de representantes, participan en la toma de decisiones de carácter político a través del voto directo.

En la década del 90 se registraron varias reformas constitucionales en los países de América Latina – en conformidad con los procesos de transición democrática iniciados en la región- en

las cuáles se incluyeron mecanismos de democracia directa. El objetivo era aumentar la participación ciudadana y enfrentar las crisis de representación y gobernabilidad (Alcántara y Freidenberg, 2006; Zovatto, 2010: 94).

Estos mecanismos de participación *“constituyen una vía para la participación política mediante el sufragio directo y universal y su objetivo es involucrar directamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, en lugar de la elección de representantes que adopten tales decisiones por ellos”* (Zovatto, 2006: 241). En la literatura especializada se incluyen varias tipologías para el análisis de los MDD. Para este estudio se utilizará la siguiente clasificación (con sus respectivas definiciones y características): consulta popular (referéndum o plesbicio), iniciativa popular legislativa y revocatoria de mandato (Gómez, 2010; Hevia de la Jara, 2006; Zovatto, 2006; 2010; 2014).

a) La consulta popular: incluye al referéndum o plesbicio y consiste en una convocatoria para que la ciudadanía exprese, a través del voto, su opinión sobre asuntos de índole constitucional, o relacionados con propuestas legislativas o temas de importancia nacional. Es uno de los mecanismos de democracia directa más utilizados en América Latina. Puede ser obligatoria o facultativa y ser convocadas “desde arriba”, a través del Poder Ejecutivo o del Congreso, o bien “desde abajo” cuando surge a partir de la iniciativa ciudadana. Los resultados de las consultas pueden ser vinculantes o no; en caso de ser vinculantes pueden contener la exigencia de un quórum determinado.

b) La iniciativa popular legislativa: es el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la facultad de proponer leyes bajo procedimientos directos o indirectos. La manera directa se registra cuando un porcentaje predefinido de ciudadanos propone una nueva ley y convoca a un referéndum para su aprobación, sin la intervención de las autoridades políticas. El modo indirecto se registra cuando la legislación propuesta debe ser canalizada a través del Congreso y los parlamentarios tienen la posibilidad de adoptarla directamente, modificarla o rechazarla. Si las iniciativas están formuladas se incluye un proyecto de ley y si no lo están, entonces consiste en realizar peticiones al Congreso para que legisle sobre determinados temas.

c) La revocatoria de mandato: consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. El

procedimiento legal para interrumpir el mandato en cuestión tiene que ser por iniciativa y voto popular.

En Paraguay, la Constitución Nacional aprobada en 1992 incluye dos mecanismos de democracia directa: el referéndum (artículos 121 y 122) y la iniciativa popular (artículo 123). El referéndum es de tipo legislativo, es decir que solo puede ser convocado por el Congreso y puede ser o no vinculante. La iniciativa popular es de tipo indirecto puesto que debe ser canalizada también ante el Congreso. Ambos mecanismos están regulados por el Código Electoral (Ley N° 834/96).

En cuanto a la puesta en práctica de dichos mecanismos, se ha registrado la realización de un único referéndum en 2011 para la aprobación o rechazo de una enmienda constitucional que permita que los paraguayos residentes en el exterior puedan votar en las elecciones. El 78.41% de los votantes estuvo a favor del sí, a pesar de que solo participaron el 12.5% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral, de acuerdo con datos de la Justicia Electoral.

En cuanto a la iniciativa popular ha habido varios intentos, uno de los más conocidos se refiere al proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Esta propuesta fue presentada e impulsada durante años por un grupo de organizaciones no gubernamentales en Paraguay, coordinado por la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM). Este proceso aún continúa.

4. Estado del Arte

La investigación realizada sobre MD es muy amplia. Predominan los estudios comparativos entre los diferentes países, especialmente en relación a América Latina y en menor medida algunos estudios de caso. Dentro de la literatura relevante pueden considerarse tres vertientes principales: la primera de ella se refiere al análisis del concepto y las funciones de la democracia directa, especialmente en relación con la democracia representativa (Lupia, A. & Matsusaka, J., 2004; Marengi, P. & Alcántara, M., 2007)

La segunda tendencia investigativa alude a los motivos de inclusión de los MDD en los marcos legales de los países de América Latina en el contexto de determinados contextos

políticos y sociales, a su tipología, sus coincidencias y diferencias entre un país y otro (Hévia de la Jara, 2006; Gómez, 2010; Zovatto, 2006; 2010; 2014).

Finalmente, una tercera línea identificada analiza la efectividad de la aplicación de los MDD (De la Calle, 2005; Welp, Y. & Serdült, U., 2009). También examina sus potencialidades (incentivo de la participación ciudadana, control y transparencia de la gestión pública) y sus límites (aumento del verticalismo presidencial, debilitamiento de instituciones democráticas representativas y de los partidos políticos) (Altman, 2005; Lissidini, 1998; 2010) así como el rol que cumplen en el fortalecimiento de la democracia (Welp, 2008; Arenas & Sepúlveda, 2012).

5. Metodología de la investigación

Esta investigación será de naturaleza cualitativa y de carácter exploratorio, el cual está dado por la inexistencia de estudios exhaustivos sobre este tema, a excepción de algunos artículos especializados (Ortiz, 2008; Seall-Sasiain, 2011). Un estudio exploratorio se realiza cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes y cuando la revisión de literatura indica que hay líneas no investigadas relacionadas con el objeto de estudio (Hernández Sampieri et al, 2003).

La presente investigación incluirá el análisis de dos experiencias referentes a la implementación de mecanismos de participación ciudadana contemplados en el marco legal paraguayo. Uno de ellos se referirá al único Referéndum constitucional realizado en Paraguay, en 2011, para aprobar o rechazar una enmienda constitucional que permitiese el voto a los paraguayos residentes en el exterior. El otro caso de estudio consiste en una experiencia de iniciativa legislativa popular sobre el proyecto de Ley de Participación Ciudadana impulsada durante años por un grupo de organizaciones no gubernamentales en Paraguay.

Para la recolección de datos se utilizarán fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras se contemplará la realización de entrevistas semi estructuradas a informantes cualificados, así como el análisis de documentación institucional (actas, comunicados, cartas, etc.) y bases de datos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Las entrevistas semiestructuradas “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la

libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados” (Hernández Sampieri et al., 2003: 597).

Específicamente, se realizarán entrevistas a: 1. juristas especializados en derecho constitucional paraguayo, con respecto a las potencialidades y límites de los mecanismos de participación ciudadana; 2. referentes de las organizaciones impulsoras del referéndum y de la iniciativa legislativa popular.

Dentro de las fuentes secundarias se incluirá el análisis de la legislación paraguaya referente a los mecanismos de participación ciudadana, así como la bibliografía especializada sobre participación ciudadana y mecanismos de democracia directa. Si bien el análisis se centra en casos de estudio localizados en Paraguay, también se hace necesaria una contextualización internacional del problema, por lo que se realizará una revisión del derecho a la participación ciudadana, contemplado en el marco del derecho internacional, así como un breve recuento de los mecanismos de democracia directa utilizados en otros países de América Latina. Otras fuentes secundarias consultadas serán las publicaciones periódicas y videos documentales sobre las experiencias de implementación de MDD analizadas.

6. Justificación y relevancia de la propuesta de investigación

En Paraguay no fueron realizadas aún investigaciones científicas sobre los MDD contemplados en el marco legal nacional, a excepción de unos pocos artículos especializados, mencionados anteriormente. Tampoco se han realizado estudios de caso específicos sobre el Referéndum de 2011, ni sobre el proceso de iniciativa legislativa popular referente al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana.

Por tanto, la relevancia de esta investigación en su dimensión científica está relacionada con su carácter exploratorio que pretende llenar el vacío teórico existente sobre la implementación de los MDD en Paraguay, mediante el aporte de información relevante y cualificada y la construcción de conocimiento. Este carácter precursor de la investigación está reforzado por la elección de ambos casos de estudio, que otorgarán profundidad empírica a los argumentos teóricos.

La presente investigación también representa un aporte en la dimensión contemporánea teniendo en cuenta que la participación ciudadana y la democracia directa constituyen temas vigentes en el contexto de los sistemas sociopolíticos de América Latina en general y del Paraguay en particular. Sin embargo, pese al carácter contemporáneo y a la relevancia de tema, en el país se registra una ausencia de investigaciones al respecto. Además de la producción de conocimiento y de su correspondiente divulgación, este estudio abre nuevas vías de investigación tendientes a la formulación de políticas públicas de participación que sean efectivas, pertinentes y coherentes con el contexto paraguayo.

7. Bibliografía

Alcántara Sáez, M. & Freidenberg, F. (2006). El proceso político en perspectiva comparada (en línea). En: Alcántara, M. et al. Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina. Volumen VI: 1980-2006. Madrid: Editorial Síntesis.

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII, (2), 203-232.

Arenas, R. & Sepúlveda, D. (2012). Mecanismo de democracia directa en el sistema político chileno. En búsqueda de mayor calidad democrática. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política “La Ciencia Política desde el Sur”. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración Pública (CLAD)

De la Calle, H. (2005). Democracia directa en los países de la región andina. Efectos en la consolidación de la democracia. En: Simple, K. & Zovatto, D. (eds.) *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Sweden/Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Gómez, S. (2010). Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada. *Revista de Derecho Electoral* (10), 1-36.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación. México: Editorial Mc Graw Hill.

Hévia De la Jara, F. (2006). Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los marcos legales de la participación ciudadana en América Latina. En: Dagnino, E.; Olvera, A. & Panfichi, A. (coord.). La disputa por la construcción democrática en América Latina. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 12 (7), 169-200.

Lissidini, A. (2010). Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Lissidini, A.; Welp, Y. & Zovatto, D. (eds.) (2014). Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Lupia, A. & Matsusaka, J. (2004). Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. *Annual Review of Political Science*, (7), 463-482.

Marenghi, P. & Alcántara, M. (2007). Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista de Derecho Electoral* (4), 1-26.

Ortíz, L. (2008). Paraguay: Problemas de participación democrática directa. C2D Working Paper Series. Zurich: Centre for Research on Direct Democracy ZDA - University of Zurich.

Seall-Sasiain, J. (2011). Referéndum, iniciativa popular y democracia participativa. Limitaciones constitucionales y legales para su efectiva aplicación. Asunción: Portal guaraní.

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (31), 117-130.

Welp, Y. & Serdült, U. (eds.) (2009). *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrudijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Zovatto, D. (2006). *Instituciones de democracia directa en América Latina*. En: Payne, M.; Zovatto, D. & Mateo, M. (eds.). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Zovatto, D. (2010). *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010*. *Revista de sociología*, (24), 87-124.

Zovatto, D. (2014). *Las instituciones de la democracia directa*. En: Lissidini, Welp & Zovatto (comp.). *Mecanismos de democracia directa y participative en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.