XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Gobierno y partidos políticos en Paraguay:. ¿estabilidad o cambio con el triunfo de Lugo?.

Magdalena López.

Cita:

Magdalena López (2009). *Gobierno y partidos políticos en Paraguay:. ¿estabilidad o cambio con el triunfo de Lugo?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/953

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Gobierno y partidos políticos en Paraguay: ¿estabilidad o cambio con el triunfo de Lugo?

Magdalena López
Licenciada en Ciencia Política (UBA)
Becaria CONICET
Cursando Doctorado en Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
magui@mail.fsoc.uba.ar

La dinámica partidaria paraguaya estuvo determinada hasta el año 2008 por la existencia de dos partidos tradicionales que, habiendo sido creados en el mismo año —1887— convivieron en la arena política alternándose —mediante golpes del Estado o estrategias no democráticas— los períodos en el poder. La Asociación Nacional Republicana (ANR, popularmente: Partido Colorado) y el Partido Liberal (PL)[1] nunca se habían sucedido en el gobierno legítima y pacíficamente. Con el triunfo de la Alianza Patriótica se quiebra dicho proceso[2].

[1] Actualmente es el Partido Liberal Radical Auténtico, PRLA

[2] Nickson afirma: "sorprendentemente, es la primera vez desde 1887 (…) que una fuerza política le cede el poder a otra en una elección pacífica, en lugar de tomar el poder mediante un golpe militar" (Nickson, 2008: 7).

El 20 de abril del 2008, accede a la presidencia Fernando Lugo, al frente de la endeble[3] "Alianza Patriótica para el Cambio" (APC), incluyendo en sus huestes a un partido tradicional (el PLRA) y teniendo la dificultad de no contar con mayoría en las cámaras legislativas. Asimismo, la coalición cuenta con agrupaciones políticas y sociales con intereses enfrentados. Propuestas —programáticas de gobierno— amplias y universales[4] reúnen agrupaciones de diferentes intereses y atraen a un electorado amplio, pero, de la misma manera, generan contradicciones al momento de llevar a cabo un conjunto de políticas definidas respecto a un fenómeno social[5].

A lo largo de este artículo se intentará analizar la capacidad real con la que cuenta el nuevo presidente para realizar modificaciones sustantivas en el escenario paraguayo, centrando el análisis en las dificultades que se presentan por la conformación de un Poder Legislativo con mayoría colorada —con tendencia a coaligarse con la tercera fuerza mayoritaria: el PUNACE—. Con este objetivo, se analizará en primera instancia la historia política del país, profundizando la descripción de las elecciones presidenciales y legislativas del año 2008, dando especial importancia al sistema electoral vigente y a la legislación que lo regula —comprendiendo que la conformación de la Cámaras está directamente relacionada con los mismos—. Además, con fines comparativos se presentarán dos posibles resultados de reparto de escaños, utilizando otro tipo de método. Finalmente, se intentará responder sobre la posible capacidad de gobierno del nuevo mandatario frente al vacío parlamentario y a lo endeble de su conformación social de base. La ingeniería electoral y el análisis socio-histórico/político serán algunas de las herramientas teóricas que permitirán estudiar el gobierno y los partidos en Paraguay, en este nuevo escenario.

UN BREVE REPASO DE LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE DEL PARAGUAY

En el año 1948, un año después de la Guerra Civil paraguaya[6] finaliza la dictadura de Morínigo, dando comienzo a un ciclo de mas de 6 décadas de presidencias del Partido Colorado. Dentro de

[3] Palau Viladesau sostiene que el proyecto de gobierno y la candidatura de Lugo sigue el derrotero de una incompatibilidad ya conocida y previsible, puedo que guió su campaña en promesas electorales que a corto plazo no podría cumplir. Además, sostiene que aunque asuma la presidencia, carece de poder real puesto que el mismo radica en cuatro grupos sociales —la oligarquía ganadera, el empresariado corrupto, los narcos y las corporaciones transnacionales— que no lo dejarán hacer cambios estructurales. El autor afirma que la única manera de poder enfrentar los intereses de esos grupos es acumular fuerzas y respaldo social y que dicha base social tenga un alto grado de unidad y claridad ideológica (Palau Viladesau, 2008). Estos tres elementos están ausentes en la candidatura luguista.

[4] Eje programático basado en (1) recuperación de la soberanía energética del Paraguay, (2) administración de una justicia libre y soberana, (3) promoción de un crecimiento justo y equitativo, que erradique el hambre y la pobreza, con una redistribución del ingreso mas progresiva (López, 2007).

[5] Soler sintetiza esta característica sosteniendo que Lugo entendió que debía acercar la política al pueblo y para ello "debió construir un discurso apoyado en consignas universales y posibles de obtener legitimidad en los más diversos extractos sociales: repudio al hambre, la pobreza y la corrupción. Estuvieron ausentes los grandes relatos (…)" (Soler, 2009: 19)

[6] Conocida popularmente como "Revolución Colorada".

estos años, se incluyen los 35 de dictadura stronista (1954-1989), siendo Stroessner un reconocido militar de las Fuerzas Armadas que se identificaba con la ANR y que contó con el apoyo legislativo e institucional del Partido durante sus años de gobierno de facto.

En 1989, el General Andrés Rodríguez, mediante un golpe de Estado, derroca a Alfredo Stroessner, dando inicio a la polémica transición democrática paraguaya. Tiempo después de asumir el poder, llama a elecciones, saliendo triunfante en los comicios. De esta manera, el mismo partido que sostuvo la dictadura es el que da inicio a la democracia y, asimismo, es un representante de las Fuerzas Armadas paraguayas quien encabeza este proceso.

Finalizado el período de Rodríguez, gana las elecciones Wasmosy —quien sufre la intentona frustrada de Golpe de Lino Oviedo[7] en el año 1996— y preside un país con una fuerte recesión económica.

En 1998, asume la presidencia Cubas, obligado a renunciar a su cargo un año después, por estar presuntamente implicado —junto a Oviedo— con el asesinato del vicepresidente de su fórmula de gobierno: Luis M. Argaña. Su estadía en el poder tuvo fin después del "marzo paraguayo"[8]. En ese mismo año, la acefalía de poder —generada por el asesinato del vicepresidente y la renuncia y posterior exilio del presidente— es cubierta por el entonces presidente del Congreso Luis Ángel González Macchi.

El gobierno de Macchi se extiende hasta el año 2003 (en el que terminaría el mandato de Cubas), generando un sistema político altamente corrupto —razón por la cual se reclama la realización de un juicio político, que acaba siendo evadido—.

Finalmente, desde el 2003 al 2008, se desarrolla el último período de presidencia colorada ininterrumpida, de la mano de Nicanor Duarte Frutos[9].

[7] Lino Oviedo pertenecía a las Fuerzas Armadas y adhería al Partido Colorado. Luego de ser acusado por el golpe de Estado frustrado y por intento de desestabilización democrática, es apresado. Posteriormente, se aleja del coloradismo y crea su partido propio (PUNACE).

[8] "Marzo Paraguayo" es el nombre que recibió el proceso de movilización social que tuvo lugar entre el 23 y el 28 de Marzo de 1999, que dejó como trágico saldo a 8 manifestantes fallecidos y socavó el poder del entonces primer mandatario

[9] Este personaje político provenía de las afueras del círculo stronista y era ajeno a la "esfera militar" como a la "empresarial" (De Riz, 2007).

ELECCIONES 2008. EL EX OBISPO PRESIDENTE

En 2008, un suceso político sorprende a Paraguay y al resto de América Latina: un ex obispo —Fernando Lugo—, *outsider* de los partidos tradicionales se impone en las urnas con más del 40% de los votos[10]; encabezando una heterogénea coalición política[11].

La diferencia entre los porcentajes de sufragios obtenidos por los cuatro candidatos mas votados fue notoria. Un 10% de votos separa a Fernando Lugo Méndez de Blanca Ovelar[12]. Casi un 9% detrás, se posiciona Lino Oviedo, a la cabeza del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE). Por último, sumamente alejado de la cúpula de votos, Pedro Fadul, por el Partido Patria Querida, recibe casi 20% menos que Oviedo. Abente Brun sostiene que "la fuga de los votos colorados, producto de la sensación generalizada que el verdadero ganador de la interna colorada fue Castiglioni, favoreció a Oviedo principalmente, y sólo secundariamente a Lugo" (Abente Brun, 2008: 345).

Porcentaje y cantidad de votos- Elecciones presidenciales 2008				
	APC	ANR	PUNACE	PPQ
Votos	766.502	573.995	411.034	44.060
Porcentaje	40,9	30,63	21,93	2,35

ELECCIONES 2008. MAYORÍA PARLAMENTARIA DEL PARTIDO COLORADO: CÓMO LOS VIEJOS PERSONAJES MODIFICAN LOS NUEVOS ESCENARIOS

La Constitución 1992 estableció como sistema de gobierno al régimen presidencialista. Por su parte, "el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto por una Cámara de Senadores y otra de Diputados"[13]. La primera —de 45 senadores— se conformará mediante elecciones directas

[10] Un equivalente a 766.502 del total de 1.874.127 electores declarados en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

[11] La Alianza Patriótica para el Cambio cuenta entre sus participantes con los Partidos: Liberal Radical Auténtico —que aporta todo el andamiaje partidario—, Encuentro Nacional (PEN), Revolucionario Febrerista (PRF), Movimiento al Socialismo (P-MAS), Demócrata Cristiano (PDC), Demócrata Progresista (PDP), País Solidario (PPS), Social Demócrata (PSD) y Socialista Comunero (PSC); y los movimientos Tekojoja, Mujeres por la Alizanza, Ñembyaty Guasú Luque 2008, Resistencia Ciudadana Nacional, Fuerza Republicana, Teta Pyahu y "Paraguay es Posible", entre otros. Muchas otras agrupaciones y movimientos sociales, estudiantiles y sindicales se agruparon en el llamado "Bloque Social y Popular" que fue una conformación político-social que ejerció un fundamental apoyo a la campaña de Lugo. Para mas detalles consultar http://www.justiciayelecciones.org.py/

[12] Blanca Ovelar (apoyada por Nicanor Duarte Frutos) fue candidata por el Partido Colorado luego de una polémica interna fraudulenta. La elección interna de la ANR estuvo caracterizada por sospechas de fraude y acusaciones. El candidato Luis Alberto Castiglioni Soria sostuvo que él había ganado las elecciones y que el resultado a favor de Blanca Ovelar se correspondía a un arreglo corrupto entre el presidente del momento, Nicanor Duarte Frutos, y la candidata "duartista" Ovelar.

[13] Constitución Nacional de Paraguay, 1992: Título II, Capítulo I, Sección I, Art. 182. Ver también Art. 221 y Art. 223

en una sola circunscripción (la nacional), la segunda —que cuenta con 80 bancadas— se formará sobre la representación regional.

En las elecciones parlamentarias del 2008 —celebradas el mismo día que las presidenciales, según indica la Constitución—, la ANR consiguió la mayoría, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados. El resultado electoral obliga a pensar en "articulaciones" para lograr la mayoría parlamentaria en el gobierno.

Poder Legislativo- Elecciones 2008

	ANR	PLRA	PUNACE	PPQ	PPS	MPT	PDP	Total
Diputados	30	29	15	4	0	1	1	80
Senadores	15	14	9	4	1	1	1	45

Senadores colorados y oviedistas se han unido en varias situaciones y debates parlamentarios, demostrando la voluntad de conformar una notoria mayoría frente al gobierno de Lugo. Se inicia, de esta manera, la tendencia por parte de los anteriores ostentadores de poder (el Partido Colorado) a desestabilizar al actual presidente mediante un vacío Parlamentario. Lugo deberá conseguir "articulaciones mayoritarias de gobierno" (Rodríguez, 1993).

En este sentido, un primer acercamiento a las posibles "coaliciones parlamentarias" nos presenta al binomio ANR-PUNACE, los cuales suman 24 senadores y 45 diputados. Confirmando esto, diversos artículos de diferentes medios de comunicación han demostrado la predisposición conjunta de colorados y oviedistas a acordar en sus votos en los debates del Congreso, así como a apoyarse en los proyectos y propuestas y hacer un frente conjunto opositor a Lugo. Entre estos diarios encontramos a ABC y La Nación[14]. Asimismo, el periódico digital Ultima Hora y los portales argentinos Territorio Digital y la Gaceta Online, también presentan notas en las que se observa la inclinación "coalicionista" de dichos congresales.

[14] A modo de ejemplo, ver: "Oposición nuevamente critica a Lugo", publicado en el diario ABC y "Oviedismo cerró filas en torno a su líder", del diario LA NACION (29/05/2009). En los mismos se redacta la unión entre los miembros colorados y los oviedistas para hacer una fuerte crítica de corte moral a Fernando Lugo. Como contrapartida Blas Llano (del Partido Liberal Radical Auténtico) y Carlos Filizzola (Partido País Solidario) argumentaron en defensa del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio y critican las contradicciones y tendencias adquiridas por la oposición.
En esta misma tendencia: "Colorados y Oviedistas se unieron como oposición a Lugo" (Territorio Digital, 04/06/2008), "Colorados con Oviedistas" (La Gaceta Online, 04/06/2008). Se recomienda leer: "Efraín pide a opositores no frenar proyectos para el desarrollo del país" (La Nación, 15/06/2009). "Cámara de Senadores no sesionó hoy por falta de quórum" (La Nación 13/10/2008), "Diputados de la oposición cierran filas contra el IRP" (Última Hora, 03/06/2009), "El Senado declara responsable al Ejecutivo" (Última Hora, 15/05/2009), "La ANR y el UNACE sellan acuerdo" (Última Hora, 07/05/2009).

Otro de los profundos problemas legislativos del presidente, además de la ya mencionada minoría oficialista, es el endeble funcionamiento de su coalición, que lo obliga constantemente a, por una parte, negociar con una bancada liberal que oscila entre el apoyo y la oposición y se presenta subdividida en grupos formados alrededor de figuras fuertes del Partido Liberal[15] y por otra, superar las diferencias entre los senadores y diputados liberales de los de los demás partidos que integran la APC.

Ambos problemas: la mayoría colorada y el oficialismo subdividido son centrales para un gobierno presidencialista.

LEGISLACIÓN ELECTORAL[16]

En 1990, un año después del golpe que derroca a Stroessner, se sanciona una Reforma del Código Electoral que establece modificaciones sustanciales en ingeniería electoral, algunas de las mismas finalmente se vieron plasmadas en la Constitución de 1992 y otras fueron dejadas de lado[17]. Dicha Constitución prohíbe el voto en el exterior, confirma el voto directo en las internas de los partidos y establece el sistema proporcional para la adjudicación de escaños (dejando atrás los tiempos del "sistema de mayoría simple" que habían primado hasta 1990). El nuevo Código Electoral de 1996 (834/96) da un cierre acabado a toda esta legislación.

Para Bareiro y Soto, la introducción del sistema D'Hondt[18] garantiza el reconocimiento y la presencia de las minorías en la conformación parlamentaria (Bareiro y Soto, 2008). En sus palabras, "adoptándose el sistema D'Hondt (... se) precautela la presencia de minorías" (Bareiro y Soto, 2008:

[15] Ver "Gobierno analiza la posibilidad de llamar a diálogo a partidos políticos" (ABC. 18/05/2009), "Virtual rompimiento entre las dos figuras principales del Gobierno" (ABC. 22/04/2009), "Alianza baraja alternativa en Cámara de Senadores" (ABC. 31/05/2009), "Oficialismo quiere evitar división y busca consenso" (ABC. 20/05/2009), "Cámara de senadores debería sesionar hoy, pero…" (La Nación, 22/01/2009), "Diputada Masi acusa al franquismo de impulsar el cuoteo político en la corte" (La Nación, 22/12/2008), "El presidente Lugo anuncia que irá al Congreso para iniciar diálogo" (Última Hora, 16/06/2009), "Diputados Azules entraron en lío, sin visos de salida" (Última Hora, 30/05/2009), "Aliancistas se sacan trapos sucios tras frustrada sesión" (Última Hora, 27/01/2009), "Panorama para el oficialismo en el Congreso se presenta inestable" (Última Hora, 29/12/2008).

[16] La modificación de los sistemas electorales y la presentación de proyectos de reformas es una constante en la vida política paraguaya.

[17] El derecho a la presentación de candidaturas independientes y el ballotage para cargos ejecutivos fueron descartados por la Constitución.

[18] El sistema D'Hondt es un mecanismo utilizado para "convertir votos en bancadas", es decir, para transformar la cantidad de votos recibidos por un partido en escaños dentro de la Cámara. Según el método que se utilice variarán los resultados de manera notoria. La gran división entre esos sistemas es: mayoritarios y proporcionales. El sistema D'Hont es proporcional, mientras que el anteriormente utilizado en Paraguay —mayoría prima— es, evidentemente, mayoritario. Los proporcionales tienden a representar dentro del Congreso, de manera mas acabada, la pluralidad del voto y de la sociedad. El D'Hondt reparte los escaños mediante una serie de cálculos que consisten en dividir sucesivamente la cantidad de votos positivos recibidos por cada partido por las bancadas que se disputan (ej: 1, 2, 3, 4… sucesivamente hasta el nro. total de puestos a cubrir). Los cocientes mayores finales serán los que obtengan los cargos.

750). Mas adelante, se tratará de contrastar esta afirmación con la que sostiene que dicho método, en realidad, tiende a beneficiar a los partidos mas grandes —sobre todo en distritos en donde los escaños a ser adjudicados son pocos—. Con este fin se compararán el total de bancas obtenidas en la Cámara de Senadores después de haber utilizado dos fórmulas de ingeniería electoral[19]: la utilizada oficialmente —D'Hondt— sobre total de voto emitido, el método Hare[20] (combinado con el de Resto Mayor) incluyendo en los cálculos los votos nulos y blancos y el mismo método pero marginando sufragio en blanco y nulo.

Rodríguez afirma que luego de la aplicación de las nuevas normativas electorales en los primeros comicios presidenciales posteriores a su sanción, el resultado fue "la piel de tigre electoral, que caracteriza las democracias pluralistas, en las cuales no existen tanto mayorías electorales cuanto articulaciones mayoritarias de gobierno" (Rodríguez, 1993: 19)

Si bien el sistema D'Hondt ha sido blanco de numerosas críticas, tiende a transformar mas fidedignamente la cantidad de votos en escaños —sobre todo comparado con los sistemas mayoritarios— y es uno de los mas utilizados en el mundo. Asimismo, algunos países cambiaron el sistema D'Hondt básico para mejorar la proporcionalidad, utilizando el Hare o el Hare/Niemeyer. Este método, comparado con el D'Hondt, favorece mas a los partidos pequeños (Nolhen, 1995: 93) lo cual genera una proporcionalidad que disminuye la brecha entre el porcentaje de bancas adquiridas y el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones.

PARAGUAY: "PRESIDENCIALISMO ATENUADO"

Junto con los cambios electorales comentados anteriormente, la Constitución de 1992 introduce modificaciones para reequilibrar los poderes del Estado. Las justificaciones para estas cláusulas se hallan en el pasado constitucional del país.

Durante la dictadura stronista, el desarrollo político estuvo guiado por dos grandes leyes. Entre los años 1954-1963 rige la Carta Política[21] y de 1963 a 1989 la Constitución Nacional —con reformas en los años 1967 y 1977—. Para las autoras Yore y Palau, la Carta de Estigarribia instaura un "*cesarismo*

[19] Se explicarán posteriormente. Ver los gráficos 1, 2 y 3 del anexo.
[20] Utilizar este sistema fue una elección basada en los caminos hacia la búsqueda de una representatividad mayor en el Congreso que realizaron otros países. No se establece una preferencia por la utilización del Método Hare/Resto Mayor, pero fue de gran utilidad para dar luz a las diferentes respuestas que se generan al cambiar de método de reparto de escaños. Asimismo, países como Alemania han incorporado el Hare con la variante Niemeyer para acercarse mas a la proporcionalidad.
[21] Decreto de 1940 del general José Félix Estigarribia

presidencial (que) se caracteriza por la preeminencia del Poder Ejecutivo en el proceso de la formación de la voluntad estatal" (Yore y Palau, 2000: 8). Asimismo, la Constitución, fortalece la dictadura autocrática patrimonialista de Stroessner, y su Reforma del '67 "refuerza el autoritarismo presidencial con la concentración de la suma del poder público en el Presidente de la República y la subordinación de los demás poderes al Ejecutivo" (Yore y Palau, 2000: 8). La modificación del año 1977 —sancionada en una constituyente unicolor, conformado por congresales colorados— habilita la re elección indefinida. Son numerosas las atribuciones que pasan a ser competencia del Poder Ejecutivo, entre ellas la potestad de disolver el Congreso[22]. Es válido recordar que al regir el sistema electoral de mayoría prima, el ganador de los comicios se llevaba los dos tercios[23] de escaños de las Cámaras, dejando a los demás partidos el tercio restante.

Frente a dichos precedentes, la Asamblea Constituyente del '92 crea la figura de gobernador y de gobiernos/juntas departamentales[24], para descentralizar el poder del Presidente, desconcentrando la administración estatal. El Poder Ejecutivo pierde la capacidad de disolver al Legislativo[25] y de promulgar Decretos Leyes (Yore y Palau, 2000). De esta manera se busca restablecer un equilibrio que había sido históricamente dejado de lado por el sistema político anterior[26]. Algunos constitucionalistas como Mendonca sostiene que, al sancionarse esta Constitución, el Legislativo se convirtió en el Poder mas importante e influyente (Mendonca, 1993 en Yore y Palau, 2000).

El rol activo del Congreso se fue acentuando progresivamente en Paraguay, incluso siendo necesarios arduos esfuerzos de coalición parlamentaria para dar apoyo a gobiernos presidenciales débiles.

Así puede sostenerse que las modificaciones constitucionales y las reformas electorales[27] complejizaron la escena política: para gobernar será necesario "negociar" con otras agrupaciones partidarias que tengan bancadas en el Congreso, para sostener legislativamente al primer mandatario, quien lidera un país "presidencialista atenuado".

[22] Con la carta Política de 1940 se impone un Poder Legislativo unicameral. En 1967, la Constitución reanuda el funcionamiento de las dos Cámaras.
[23] El 66,66% de las Cámaras correspondían a la fórmula ganadora. El restanete 33,33% se subdividía. Las minorías no tenían capacidad de veto.
[24] Ver Art. 161 de la Constitución Nacional Paraguaya de 1992.
[25] "Lo que perdió en prerrogativas constitucionales el Presidente, lo ganó el Congreso" (Yore y Palau, 2000: 13)
[26] Ver Art. 3 de la Constitución Nacional Paraguaya de 1992.
[27] Modificaciones tales como la apropiación del método D'Hondt de repartición de escaños (sistema de representación proporcional.

Con una historia de reiterados golpes de Estado, gobiernos de facto personalistas y dictaduras prolongadas, Paraguay se presenta como un país con fuertes antecedentes autoritarios caracterizado por la presencia de las Fuerzas Armadas dentro de la arena política y por la centralización del poder alrededor del mandato presidencial, y no menos importante, alrededor del Partido Político que sostuviera al presidente de turno (estratégicamente asegurado por el uso del sistema de mayoría prima para el reparto de escaños).

Con estos antecedentes, elegir un sistema electoral como el D'Hondt, indudablemente contribuyó a mejorar la representación partidaria dentro de las cámaras y a hacer un notable avance hacia la lógica proporcional, que relacione de manera mas acabada el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de bancadas adquiridas. Sin embargo, como se sostuvo anteriormente, algunos autores sostienen que este método tiende a beneficiar a los partidos mas grandes, efecto agudizado en circunscripciones pequeñas o que reparten pocos escaños (como es el caso de las elecciones a diputados[28]). Con el fin de realizar una comparación, se elaboraron 3 tablas que combinan los resultados de cálculos electorales aplicados sobre los datos obtenidos de las elecciones de 2008[29].

Como variable comparativa se uso, en estos cuadros, la "diferencia entre porcentaje de votos y de bancadas". En este trabajo se entiende que la relación existente entre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos en la elección general y el porcentaje de bancadas que finalmente se les atribuye en las Cámaras, es una de las herramientas posibles con las que analizar la "representatividad" que tiene un Congreso con respecto al voto emitido por la ciudadanía.

En el gráfico 1, se presentan los resultados electorales oficiales (el mismo cálculo que hizo el Tribunal Superior de Justicia Electoral para nombrar los congresales). Los votos fueron "convertidos en bancadas" por medio del ya mencionado sistema D'Hondt. La cantidad de Senadores por partido fue detallada anteriormente. En este cuadro puede verse que la ANR presenta un 33,33% de escaños del Senado, el PLRA, 31,11%; el PUNACE, 20%; para el Partido Patria Querida 8,88% y un 2,22% para los restantes partidos con bancadas (MPT, PDP y PPS). En este mismo orden, el Partido Colorado consiguió el 27.23% de los votos totales emitidos por los electores; el Liberal, el 27,09%; La Unión de Ciudadanos Éticos, 17,98%; para el PPQ, 8,11%; el Partido País Solidario, 3,25%; 2,78% para el Movimiento Popular *Tekojoja* y 2,05% para el PDP.

[28] Se eligen pocos diputados por departamento, por sistema D'Hondt. En los casos de Boquerón y Alto Paraguay se reparte sólo 1 escaño, en otros casos son sólo 2 (Ñeembucú, Canindeyú, Amambay, Presidente Hayes, Caazapá y Misiones). Concepción elige 3 candidatos a la Cámara Baja. Guairá, Cordillera y Paraguarí, 4 cada uno. Cinco puestos se disputarán en San Pedro y 6 en Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú. Nueve para Capital y 19 para Central.
[29] Ver los gráficos 1, 2 y 3 del anexo.

De esta manera, habiendo aplicado el D'Hondt sobre los resultados de la elección de Senadores, la diferencia entre los porcentajes anteriormente descritos nos presentan una sobrerrepresentación en los tres partidos mas importantes (ANR, PLRA y PUNACE: mas del 6%, 4% y 2% respectivamente) y como contrapartida, el PPS y el MPT muestran saldos negativos de relación entre ambos porcentajes. La diferencia total suma casi 11 y medio puntos porcentuales. Evidentemente, se está beneficiando a los partidos mas grandes, como sostiene Nolhen (Nolhen, 1995).

En los gráficos 2 y 3 se utilizó otro método, conocido como Hare —completado con el de Resto Mayor—. Este aplica un coeficiente de proporcionalidad que tiende a representar mas equilibradamente a los diferentes partidos, con la contradicción de generar, en algunos casos, Congresos atomizados[30] por contar con escaños repartidos entre muchos colores políticos—lo cual necesariamente incita a la negociación y a la conformación de mayorías parlamentarias mediante coaliciones de distinto color político—.

La tabla número 2 considera todos los votos emitidos y nos muestra un escenario mejorado en un aspecto: la diferencia total de porcentaje de bancadas y de votos es del 9.27%, además, ningún partido cuenta con una diferencia entre ambas variables superior al 2%. Del total de partidos participantes en las elecciones, tres nuevas agrupaciones (no contempladas al aplicarse el sistema D'Hondt) son beneficiadas con un Senador cada una: el PEN, el P-MAS y el MRCN. Asimismo, tanto el PPS como el MPT suman un congresal. Las pérdidas de estos cargos le corresponden a los 3 partidos mas grandes.

Por último, a modo de ejemplo, en el cuadro Nº 3 se aplicó el mismo método que en el 2º pero sin tener en cuenta los votos blancos (Vb) y nulos (Vn)[31]. Al eliminarlos del conteo, disminuye notoriamente la diferencia entre ambos porcentajes analizados[32].

[30] En algunos casos de electorados fragmentados y grandes ofertas partidarias, tiene a generar Congresos formados por muy pocas bancadas por cada partido, siendo estos numerosos. Este tipo de situaciones pueden ser evitadas con la imposición de umbrales mínimos de votos para entrar en el reparto de bancas.

[31] Se utiliza este sistema sólo con fines analíticos, puesto que no considera los votos totales emitidos sino los votos positivos por partido.

[32] Sobre todo si se tiene en cuenta que ninguno de este tipo de votos "recibe bancadas en el Congreso", por lo que, al suprimirlos: por una parte, se modifican el total de electores, el coeficiente Hare y el porcentaje de voto total adquirido; por la otra, se deja de lado el problema de la imposibilidad de representación legislativa de los Vb y los Vn

Finalmente, cabe mencionar que la selección de cláusulas tales como redistribuir las bancadas de aquellos partidos que tengan una sobrerrepresentación en el Congreso[33] o introducir umbrales de votos, son formas de influenciar en el sistema electoral, "corrigiendo" posibles defectos estructurales del mismo[34], para poder conformar bloques parlamentarios representativos y funcionales al debate y consenso característicos de las democracias mas sólidas y pluralistas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Es importante reconocer que el debate respecto al sistema electoral y a su implicancia directa en la conformación de cámaras es actual y necesario. Ante la aparición de un gobierno de un color, que no posee mayoría en las cámaras nos encontramos con una de las paradojas del presidencialismo, complejizado mas aún por el "presidencialismo atenuado" que caracteriza al Paraguay post Constitución de 1992[35].

A través de este artículo se intentó dar luz al nuevo proceso que caracteriza a la vida política paraguaya —haciendo uso de las herramientas analíticas surgidas del estudio del sistema electoral y de las leyes que rigen los partidos y las formas de gobierno—, entendiendo al Presidente Lugo como la consecuencia de un movimiento social de base que deseaba un cambio, pero con dificultades muy grandes al momento de querer efectivizarlo. Entre esos conflictos, sobre todo a nivel institucional, se encuentra (1) La ya mencionada mayoría congresal colorada. (2) La relación ecléctica que mantienen todos los miembros de la Alianza Patriótica para el cambio, tanto dentro de las Cámaras, dentro de Ministerios, como dentro de la fórmula presidencial misma. Así como las divisiones surgidas dentro de los Partidos que la conforman y (3) una paulatinamente decreciente base social de apoyo, que dé respaldo y legitimidad al proceso, así como apoyo al nuevo gobierno en sus intentos mas comprometidos con la causa social.

[33] Un ejemplo de esto es la legislación electoral mejicana, que indica la prohibición de poseer mas de un 8% de diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos en la elección nacional y el porcentaje adquirido de escaños.
[34] Tanto del D'Hondt como del Hare o de cualquier método seleccionado.
[35] El problema mas reconocido de los "presidencialismos puros" es la "falta de respaldo legislativo", este proceso es fuertemente agravado en "presidencialismos atenuados". Durante los gobiernos anteriores a 1990 este problema no fue importante, por que el Partido Colorado, ganador en los comicios consiguió los 2/3 de las Cámaras. Posterior a la sanción de la Constitución, el presidente comienza un creciente proceso de "dependencia del Congreso" —por que disposiciones legislativas y constitucionales generaron pérdida de competencias ejecutivas a favor de las legislativas—. Esta es la causa por la que la dificultad de "vacío parlamentario" se ve profundizada.

Bibliografía

- ABENTE BRUN, Diego (2008): "Paraguay: ¿Jaque Mate?", en *Revista de Ciencias*
- *Políticas*, Santiago de Chile, Vol. 28, Nº1. (PP. 329-345).
- BAREIRO, Line y SOTO, Lilian (2008) "Regulación jurídica de los Partidos Políticos en Paraguay" en Zovatto, Daniel (Cord.) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM)
- DE RIZ, Liliana 2007 "Los Dilemas de la Democracia Paraguaya" presentado en el Seminario de Cultura política y Alternancia en América Latina (Madrid) 19 y 20 de Noviembre, 2007
- LOPEZ, Magdalena (2007): "Paraguay: ¿cambio apremiante o triunfo del status quo?". Disponible en: http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/
- MORINIGO, José Nicolás (2007) "De la quietud a los nuevos procesos: sus efectos políticos" en Revista *Novapolis Como Cambia la política en el Paraguay del Siglo XXI*, (Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular, Editorial Arandura) Tomo I, 2007, (PP. 11-26)
- NICKSON, Andrew (2008): "Una oportunidad para Paraguay. Los Desafíos de Fernando Lugo" en *Revista Nueva Sociedad* Nº 216, Julio-Agosto (PP. 516)
- NOLHEN, Dieter (1995) *Elecciones y sistemas electorales* (Caracas: Nueva Sociedad)
- PALAU VILADESAU, Tomás (2007) "Las buenas intenciones no bastan. ¿Es el proyecto de Lugo sólo un nuevo intento? en *Revista Novapolis Como Cambia la política en el Paraguay del Siglo XXI*, (Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular, Editorial Arandura) Tomo I, 2007, (PP. 63-76)
- RODRÍGUEZ, José Carlos (1993) "Paraguay. Mansa transición democrática" en *Revista Nueva Sociedad* N° 127. Septiembre-Octubre (PP: 18-22)
- SOLER, Lorena (2009) *Grandes estructura y largas duraciones. Análisis sociohistórico de las condiciones de la democracia en Paraguay.* Ponencia presentada en el II Taller "Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales". Asunción, 7, 8 y 9 de Mayo de 2009.
- YORE, Myriam y PALAU, Marielle (2000) *Presidencialismo Moderado y Gobierno de Coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita*. Colección BASE IS. Documento de Trabajo Nº 101 (Asunción: BASE IS)
- *Legislación Consultada*
- Ley Nº 635. Que reglamenta la Justicia Electoral. Sancionada el 22 de agosto de1995.
- Ley N° 834. Código Electoral Paraguayo. Sancionada el 17 de abril de 1996.
- Ley N° 3212. Que amplia las disposiciones del Código Electoral y crea la figura de las concertaciones. Sancionada el 24 de Mayo de 2007.

- Ley N° 3273. Que suspende transitoriamente varios artículos del Código Electoral. Sancionada el 12 de Julio de 2007.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Recursos Online

- www.abc.com.py
- www.lanacion.com.py
- www.ultimahora.com.py
- www.tsje.gov.py
- www.justiciayelecciones.org.py

Gráfico 1 - Sistema D'Hondt. Elecciones nacionales 2008 para Senadores. Porcentajes sobre Voto Total Emitido*

	ANR	PLRA	PUNACE	PPQ	PPS	MPT	PDP	Otros	Blancos/ Nulos	Total
Bancadas	15	14	9	4	1	1	1			45
% Bancadas	33,333	31,111	20,000	8,889	2,222	2,222	2,222			100%
Votos	509.907	507.413	336.763	151.991	60.947	52.247	38.402	96.633	118.257	1.872.560
% del total de votos	27,230	27,097	17,984	8,117	3,255	2,790	2,051	5,160	6,315	100%
Diferencia entre % de bancadas y de votos	6,103	4,014	2,016	0,772	-1,033	-0,568	0,171			11,476

Gráfico 2 - Elección Senadores 2008- Sistema Hare y Resto Mayor: voto total emitido. Incluye Voto blanco y nulo.*

	ANR	PLRA	PUNACE	PPQ	PPS	MPT	PDP	PEN	PMAS	MRCN	Otros	Nulos	Blancos	Total
Banca-das	13	12	8	4	2	2	1	1	1	1				45
% Banca-das	28,889	26,667	17,778	8,889	4,444	4,444	2,222	2,222	2,222	2,222				100%
Votos	509907	507413	336.763	151991	60947	52247	38402	20843	10564	9864	55362	45122	73135	1.872.560
% del total de votos	27,230	27,097	17,984	8,117	3,255	2,790	2,051	1,113	0,564	0,527	2,956	2,410	3,906	100%
Dif. entre % de bancadas y de votos	1,658	-0,431	-0,206	0,772	1,190	1,654	0,171	1,109	1,658	1,695				9,272

Gráfico 3 - Elección Senadores 2008- Sistema Hare y Resto Mayor: voto válido por Partido. No incluye voto blanco ni nulo*

	ANR	PLRA	PUNACE	PPQ	PPS	MPT	PDP	PEN	Otros	Total
Bancadas	13	13	9	4	2	2	1	1		45
% Bancadas	28,889	28,889	20	8,889	4,444	4,444	2,222	2,222		100%
Votos	509.907	507.413	336.763	151.991	60.947	52.247	38.402	20.843	75.790	1.754.303
% del total de votos	29,066	28,924	19,196	8,664	3,474	2,978	2,189	1,188	4,320	100%
Diferencia entre % de bancadas y de votos	-0,177	-0,035	0,804	0,225	0,970	1,466	0,033	1,034		4,320