

ARTÍCULO

La iniciativa popular como herramienta de la democracia participativa en el Paraguay en los años 1989-2018

The popular initiative as a tool of participatory democracy in Paraguay in the years 1989-2018

Liry Aranda Vázquez¹, Viviana Elizabeth Jiménez Chaves²

¹ Universidad Americana, Facultad de Postgrado Maestría en Gobierno y Gerencia Pública. Asunción, Paraguay. E-mail: liryaranda@hotmail.com

² Universidad Americana, Centro de Investigación. Asunción, Paraguay. E-mail: viviana.jimenez@americana.edu.py

Fecha de envío: 10/08/2020.

Fecha de aprobación: 18/10/2020.

Conflictos de interés: Ninguna que declarar.

Correspondencia: liryaranda@hotmail.com

RESUMEN

Este trabajo desarrolla uno de los pilares más importantes de la democracia, el cual es la democracia participativa. Por supuesto sin descuidar los otros pilares en los que se sustenta la democracia paraguaya, como lo son la democracia representativa y la pluralista. En ese contexto, la figura de la Iniciativa Popular juega un rol protagónico de participación ciudadana al permitir que ciudadanos organizados propongan proyectos de leyes que nacen de la auténtica necesidad de ellos mismos. Para ello, se analiza la participación ciudadana desde sus albores en la historia de la civilización, y un recorrido por las diversas Constituciones de la República del Paraguay hasta llegar a lo que hoy día se ha establecido en la Carta Magna de 1992, como un logro importante de consagración, pero aún no de aplicación y realización efectiva. Además de un comparativo en algunos países de Latinoamérica en el afán de cotejar para mejorar la legislación paraguaya en la materia. Se

enfatisa el trabajo en el artículo 123 de la Constitución Nacional y en la profundización de análisis y críticas a cada una de las disposiciones de la Ley Reglamentaria de la Iniciativa Popular como lo es la Ley 834/96 Código Electoral Paraguayo. Se analizan experiencias ciudadanas de participación en sus diversas formas, y la todavía nula experiencia de Iniciativas Populares convertidas en ley, justamente por no encontrar el escenario adecuado, legislativa y culturalmente hablando, por lo burocrático y costoso de este sistema. Por ende, se propone unas recomendaciones que pueden posibilitar la utilización efectiva de esta herramienta de la democracia.

Palabras clave: Democracia; democracia participativa; iniciativa popular; participación ciudadana; Paraguay.

ABSTRACT

This research work develops one of the most important pillars of democracy, which is participatory democracy. Of course without neglecting the other pillars on which Paraguayan democracy is based, such as representative and pluralist democracy. In this context, the figure of the Popular Initiative plays a leading role in citizen participation by allowing organized citizens to propose bills that arise from the authentic need of themselves. To do this, citizen participation is analyzed from its dawn in the history of civilization, and a tour of the various Constitutions of the Republic of Paraguay to reach what is now established in the Magna Carta of 1992, as an achievement important consecration, but not yet effective implementation and realization. In addition to a comparison in some Latin American countries in the effort to check to improve Paraguayan legislation in the matter. The work is emphasized in Article 123 of the National Constitution and in the deepening of analysis and criticism of each of the provisions of the Regulatory Law of the Popular Initiative as is Law 834/96 Paraguayan Electoral Code. We analyze citizen experiences of participation in its various forms, and the still no experience of Popular Initiatives converted into law, precisely because they do not find the appropriate scenario, legislatively and culturally speaking, because of the bureaucratic and costly nature of this system. Therefore, we propose some recommendations that can enable the effective use of this tool of democracy.

Keywords: Democracy; participatory democracy; popular initiative; citizen participation; Paraguay.

INTRODUCCIÓN

El régimen democrático radica esencialmente en el principio de la soberanía popular. El poder político reside en el pueblo, y de ser así, la ciudadanía participa en los asuntos públicos. En las monarquías, el poder procede de la herencia, o en las dictaduras del uso de la fuerza, o la coerción, por parte de algún grupo para imponerse al resto. En las democracias débiles se utiliza o manipula el marco legal para legitimar acciones que atentan contra este principio de soberanía, busca su limitación, su capacidad de entender y participar en los asuntos de gobierno. El sistema electoral es el pilar fundamental en el cual se basa el régimen democrático. Este marco legal define cuánta ciudadanía participa y cómo puede hacerlo. Es así como la democracia se concibe solamente dentro del marco de un Estado de Derecho, en donde las constituciones son las que enmarcan el ejercicio del poder y exigen su legitimación por el respeto al marco jurídico (Garretón, 1995; Rousseau, 2001; Walzer, 2010).

En el caso de Paraguay, la Constitución Nacional expresa en su: artículo 1 – “De la forma del Estado y de Gobierno: “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”. Pueden distinguirse en la Carta Magna tres vertientes de la democracia, por una parte, la representativa, por otra la participativa, y finalmente la pluralista.

La democracia representativa se caracteriza por un menor activismo de los ciudadanos, menor en el sentido de reducirse a elegir al representante popular el día de las votaciones. Los promotores de esta visión se enfocan en el perfeccionamiento de los sistemas electorales: organismos autónomos, elecciones libres, equidad en la elección, representatividad en los órganos del Estado, etcétera.

Es así como la representatividad se encuentra configurada en Paraguay, en un colegiado de representantes, como lo es, a nivel nacional en el Congreso Nacional, con un total de 125 legisladores entre Senadores y Diputados, y localmente en las representaciones que erigen los concejales departamentales y municipales.

En cuanto al elemento “pluralista”, tanto el Parlamento Nacional, y las Concejalías Departamentales y Municipales están conformados por diferentes Partidos y Movimientos políticos, de distintas ideologías. Estos son: 1. La Asociación Nacional Republicana Partido Colorado (ANR); 2. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); 3. El Partido de Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE); 4. Los Partidos que conforman el Frente Guasú; 5. El Partido Democrático Progresista (PDP); 6. El Partido Patria Querida (PQ); 7. El Partido Hagamos; 8. Cruzada Nacional; 9. Los diversos Movimientos Políticos Independientes, con presencia en los municipios. El pluralismo se halla suficientemente configurado con estos Partidos y Movimientos Políticos que conviven dentro de sus diferentes ideologías y colores, en sus respectivos colegiados.

Respecto a la democracia participativa, se entiende que conlleva un activismo ciudadano constante, es decir, no sólo elegir al o los representantes, sino buscar estar presente en la toma de decisiones, ser parte activa en las tareas del Estado, controlar a los representantes, lo que implica estar informado y atento a las acciones de los gobernantes.

En la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana, se debe acentuar la interacción con los órganos gubernamentales. Consensuar ideas y proyectos en la que los ciudadanos sean parte de las soluciones. Sin embargo, en las democracias débiles, como la del Paraguay, donde la representatividad es más fuerte, y sin embargo, la participación directa y constante de la ciudadanía es vista como algo peligroso por la clase política tradicional paraguaya, y ésta no demuestra una voluntad política clara para difundir, fomentar y aplicar figuras participativas directas como lo es la figura de la iniciativa popular (Pangrazio, 1999). He aquí el problema de una democracia débil, volviendo impracticable esta forma de participación, inviable, burocrática y muy poco fomentada.

Este trabajo aboga a favor de la instauración, aplicación y fomento de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, centrando su atención en la figura de la Iniciativa Popular, consagrada en el Art. 123 de la Carta Magna, y regulada por Ley 834/96 Código Electoral Paraguayo. Por supuesto, sin dejar de reconocer la importancia de las otras formas de participación de la gente en el quehacer nacional, como lo son: el referéndum (art 121), el sufragio (art. 118 C.N.), el derecho a peticionar a las autoridades (art.40 C.N.), los derechos políticos (art.117 C.N.) todos sustentados en la Constitución Nacional del Paraguay.

Las normas constitucionales sobre las cuales se enfoca el presente trabajo son: Artículo 2 - De la soberanía: “En la República del Paraguay la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución”; Artículo 117 - De los derechos políticos:” Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes.”; Artículo 121 - Del Referéndum, y el Artículo 123 - De la iniciativa popular: “Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, será establecida en la ley”, con el objetivo de determinar la manera en que la Iniciativa Popular, consagrada en la Constitución Nacional, puede llegar a ser una herramienta efectiva de la democracia participativa en el Paraguay.

METODOLOGÍA

El diseño es cualitativo (Mella, 2008), el enfoque no experimental y el tipo de investigación es descriptiva, la unidad de análisis, conformación de la población, la muestra

y las técnicas de recolección y procesamiento de los datos es documental. Según Alfonso (1994), la investigación documental es un procedimiento científico, es decir, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, este es conducente a la construcción de conocimientos. El trabajo consiste en una investigación bibliográfica a través de fichas bibliográficas, recopilación de datos en archivos del Congreso Nacional y de la Justicia Electoral, entrevistas a actores políticos y electorales y recopilaciones periodísticas.

RESULTADOS

Entrevista realizada al director del Sistema de Apoyo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados Lic. Darío Ríos.

Pregunta: ¿Se ha recepcionado en sede de la Cámara de Diputados algún proyecto de ley presentado por alguna Comisión promotora de Iniciativas Populares?

Respuesta: No, en todos estos años no se ha realizado ese tipo de presentaciones. Sí, hay personas que se acercan con algún Anteproyecto y nos solicita guiarlos hasta algún diputado que patrocine y presente el documento como proyectista, para luego seguir el curso normal de un proceso de formación de la Ley.

Pregunta: ¿Ha escuchado hablar de la Iniciativa Popular consagrada en la Constitución Nacional como posibilidad de formación de alguna Ley?.

Respuesta: Sí, de hecho, hemos tenido aquí en la Cámara una Oficina de Iniciativa Popular creada en setiembre de 2010 cuya tarea fue la de instalar un espacio de participación ciudadana para canalizar expresiones e inquietudes de la ciudadanía, fomentando y guiando a los ciudadanos interesados a la presentación de proyectos por la vía de la Iniciativa Popular.

Pregunta: ¿Puede comentarnos específicamente qué actividades desarrolla dicha Oficina?

Respuesta: De hecho, debo aclarar que dicha dependencia hoy día ya no existe aquí en la Cámara, fue extinguida dicha oficina en julio de 2013, por razones presupuestarias. Pero durante su funcionamiento de 3 años, realizaron interesantes campañas en todo el país, inclusive en el exterior coincidentemente con la campaña de enmienda del artículo 121 referente al voto del paraguayo residente en el exterior. Además, asesoraban a grupos de ciudadanos que mostraban interés de participación con la modalidad de Iniciativa Popular, pero lastimosamente por lo burocrático que se vuelve recolectar muchas firmas, generalmente optaban, como sucede hasta hoy día, por buscar algún parlamentario que asuma la paternidad del

proyecto con su patrocinio y acompañamiento.

Pregunta: ¿Sería tan gentil de proporcionarnos copia de documentos que acrediten la existencia y las actividades que se han desarrollado en la Oficina de Iniciativa Popular en esos años?

Respuesta: Con mucho gusto, le proporcionaremos lo solicitado.

El Licenciado Darío Ríos acto seguido proporciona algunos documentos relativos a la entrevista.

La Iniciativa Popular en la Constitución Nacional paraguaya

Esta figura de participación ciudadana se halla contemplada en el artículo 123 de la Carta Magna Paraguaya. No existen registros de su utilización efectiva en Paraguay desde su consagración en 1992 en la Carta Magna, aunque sí intentos de su aplicación, y la apertura de una Oficina de Iniciativa Popular en la Cámara de Diputados.

El Artículo 123 - DE LA INICIATIVA POPULAR establece cuanto sigue: “Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley.”

En tal sentido, la Ley 834/96 destina los artículos 266 al 275 en la reglamentación de esta disposición constitucional.

Experiencia específica de Iniciativa Popular en Paraguay

Luego de las consultas realizadas al Tribunal Superior de Justicia Electoral, la institución electoral señala que no existe hasta el momento ningún caso de Iniciativa Popular ya concluido y convertido en Ley de la República. Sí existen actualmente dos proyectos de ley que serían los primeros en presentarse oficialmente a través de la Iniciativa Popular, y que se encuentran apenas en la etapa de recolección de firmas. Se trata de la organización ciudadana, conformada por un grupo de estudiantes de la Facultad de Politécnicas de la Universidad Nacional de Asunción, juntamente con el docente de dicha casa de estudios Prof. Ing. Robert Cano, quienes han iniciado los trámites exigidos en el Código Electoral. Para el efecto, necesitan recolectar aproximadamente 86.000 firmas de ciudadanos empadronados en el Registro Cívico Permanente considerando que el Padrón Nacional contiene aproximadamente 4.315.000 inscriptos a la fecha.

Uno de los proyectos de ley en trámite, justamente se trata de la modernización del sistema de recolección de firmas para los proyectos de ley que pretenden ser promulgados a través de la Iniciativa Popular. Y proponen la modificación de la normativa contenida en la Ley 834 en los artículos 266 y 270. Asimismo, proponen en el artículo primero que: “A los

efectos de la presente Ley rigen las disposiciones de los Artículos 15 al 19 de la Ley 4017/10 “DE VALIDEZ JURÍDICA DE LA FIRMA ELECTRÓNICA, LA FIRMA DIGITAL, LOS MENSAJES DE DATOS Y EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO”.

Esta organización Iniciativa popular plantea el siguiente texto, como Proyecto de Ley y cumpliendo con los requisitos del Código Electoral brindan una exposición de motivos:

Exposición de motivos

La Constitución Nacional establece en su Artículo 1, que la República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista; y a tal efecto establece las bases para que el funcionamiento del Estado responda a ese principio. Uno de los mecanismos de participación se ha establecido en su Artículo 123 “DE LA INICIATIVA POPULAR”, que reza: “Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley”. La Ley 834 “QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO”, promulgada hace 21 años reglamenta este artículo Constitucional, y en sus Artículos 266 a 275 define los procedimientos que deben ser cumplidos para que los ciudadanos propongan al Congreso proyectos de ley. Actualmente, la Ley 834 establece que, una vez definido el Proyecto de Ley a ser impulsado por Iniciativa Popular, se debe tener el aval de un número representativo de ciudadanos, lo que se materializa a través de lo establecido en su Artículo 266 inciso b, es decir con “la firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital”. Resulta entendible que 21 años atrás, la colecta de firmas en medio físico haya sido el único procedimiento definido, pues no se contaba con la tecnología o el marco legal disponible en la actualidad. Sin embargo, Ley 4017/10 “DE VALIDEZ JURÍDICA DE LA FIRMA ELECTRÓNICA, LA FIRMA DIGITAL, LOS MENSAJES DE DATOS Y EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO” permite la utilización de la firma electrónica para los fines de este proyecto, dado que en su Artículo 17 establece: “La aplicación de la firma electrónica a un mensaje de datos implica para las partes la presunción de: a) que el mensaje de datos proviene del firmante; b) que el firmante aprueba el contenido del mensaje de datos.” Por otro lado, los avances tecnológicos permiten con absoluta confiabilidad, y como alternativa válida a la realizada por medios físicos, que los electores puedan adherirse con su firma electrónica, a cualquier propuesta de Ley originada por Iniciativa Popular. Por tanto, no existe ningún impedimento jurídico ni técnico

que impida la utilización de la firma electrónica como mecanismo de adhesión de los electores a los proyectos de Ley de iniciativa popular, y existe suficiente evidencia de ello a nivel mundial. De hecho, las adhesiones a peticiones o iniciativas populares por medios electrónicos son una práctica común en muchos países. Como antecedente cercano se tiene que el 24 de noviembre pasado, la Cámara de Senadores del Brasil aprobó una ley que “Altera a Lei nº 9.709 de 1998, para possibilitar a assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros” (Traducción: Modifica la Ley 9.709 de 1998, para permitir la firma electrónica de proyectos de ley de iniciativa popular por los ciudadanos brasileños), con lo que ese país vecino de 208 millones de habitantes permitirá la adhesión de sus ciudadanos, por firma electrónica, a los proyectos de ley de iniciativa popular. La firma electrónica es un mecanismo de bajo costo, seguro, práctico y que permite la participación de los electores (incluso residentes en el extranjero) desde cualquier rincón del mundo. Desde el año 1992, existe la posibilidad de que los ciudadanos impulsen leyes vía iniciativa popular. Hoy, a un cuarto de siglo de vigencia de este recurso constitucional, el Paraguay no tiene ninguna Ley que haya tenido como origen alguna iniciativa popular. Las dificultades operativas y el gran esfuerzo ciudadano requerido para colectar la cantidad de firmas necesaria, 86.308 en la actualidad, es un impedimento que desalienta a que los ciudadanos puedan hacer uso frecuente de éste importante recurso constitucional. Es compromiso del Estado, facilitar los mecanismos de participación a fin de integrar a los ciudadanos en las decisiones permitiendo la utilización de recursos tecnológicos suficientemente seguros, económicos, prácticos y que democratizen el acceso ciudadano a más allá de las barreras geográficas. Este proyecto de Ley impulsado por iniciativa popular no substituye la colecta de firmas por medios físicos, pero la moderniza planteando la utilización de la tecnología como alternativa de validación de firmas, y de esa manera crear un mecanismo práctico y válido de participación ciudadana. El 55% de los electores tiene menos de 40 años, y la tendencia de este indicador es creciente, por tanto, es necesario modernizar el mecanismo de participación ciudadana para los proyectos de Ley de iniciativa popular y adaptarlo a los tiempos actuales y a las características de los nuevos electores. Las nuevas generaciones de paraguayos, nativos digitales, están absolutamente familiarizados con la tecnología y si se habilita la inclusión de los medios electrónicos para la adhesión de los electores a proyectos de Ley de iniciativa popular, se les estará facilitando un mecanismo de participación que contribuirá positivamente en que éstos ciudadanos digitales, electores del Siglo XXI, puedan inyectar fuerza vital al tan anhelado deseo de construir una sociedad más involucrada en la construcción de su propio futuro.

CONCLUSIÓN

Luego del análisis y recolección de datos de todo lo que atañe a la Iniciativa Popular en Paraguay, se concluye que por ahora es letra muerta por la nula experiencia desde su consagración en 1992, aunque puede llegar a ser una excelente herramienta de participación ciudadana en los asuntos públicos y hasta una forma auténtica de ejercer legislatura de una manera aún más directa en las grandes decisiones nacionales y en aquellas normas que nacen de la auténtica necesidad cívica de la gente. Los mecanismos que posibilitarían la realización efectiva y frecuente de la Iniciativa Popular en el Paraguay deben basarse en: a) Mayor difusión en los medios de comunicación de esta figura constitucional, que estaría a cargo de la Justicia Electoral como ente competente en materia electoral, y como custodio de la voluntad popular. b) Capacitación ciudadana en las instituciones públicas, en especial en las educativas. La normativa principal que ha de modificarse para dar mayor viabilidad a la Iniciativa Popular es la Ley 834/96, en lo referente a: a) La cantidad de firmas necesarias para promoverla. b) Sustituir la figura del Escribano Público quien, con la legislación actual debe certificar cada una de las firmas, por una fiscalización de autenticidad al azar de las firmas presentadas y establecer penalizaciones en caso de detectarse falsificaciones. c) Modernizar incorporando tecnología en lo referente a la recolección de firmas. d) Actualizar el monto en guaraníes del subsidio estatal a ser pagado por cada firma recolectada, en caso de que la Iniciativa Popular presentada se convierta en Ley de la República.

Sería de suma importancia la creación de una Dirección de Iniciativas Populares (DIP) dependiente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, quien será la encargada oficial de viabilizar los proyectos presentados por la ciudadanía desde el inicio mismo de la presentación en la Justicia Electoral, durante el proceso de ley en el Congreso Nacional, y su promulgación en el Poder Ejecutivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonzo, I. (1994). *Técnicas de investigación bibliográfica*. Caracas: Contexto Ediciones.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay.
- Garretón, M. (1995). *Hacia una nueva era política*. Santiago de Chile: Fondo De Cultura Económica.
- Ley n° 834. (1996). Que establece el Código Electoral Paraguayo. Recuperado de <https://www.bacn.gov.py/download/2346/20140320134709.pdf>
- Ley n° 4017. (2010). De validez jurídica de la firma electrónica, la firma digital, los mensajes de datos y el expediente electrónico. Recuperado de <https://www.bacn.gov.py/download/3550/20150709092101.pdf>
- Mella, O. (2008). *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación*

cuantitativa. Santiago: CIDE.

Pangrazio, M. A. (1999). *Historia política del Paraguay*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.

Rousseau, J. J. (2001). *El contrato social*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Longseller.

Walzer, M. (2010). *Pensar políticamente*. Madrid, España: Ediciones Paidós Ibérica.