

INDICADORES DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PARAGUAY



Paraguay



CONGRESO NACIONAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Bicentenario de la Independencia Nacional
1811 - 2011

© Congreso Nacional de la República del Paraguay y PNUD Paraguay

Este documento es propiedad del Congreso Nacional de la República y del Programa de las Naciones Unidas, Paraguay (PNUD). Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas la reproducción y divulgación del material por cualquier medio, siempre que se cite la fuente.

El análisis y las recomendaciones que aquí aparecen no reflejan necesariamente la opinión del PNUD ni del Congreso Nacional de la República del Paraguay

FICHA TÉCNICA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente

Igor Bosc, Representante Residente Adjunto

Rocío Galiano, Coordinadora de Programa a.i.

Ricardo Yorg, Oficial de Programa, Gobernabilidad

Pablo Brugnani, Asociado de Programa, Gobernabilidad

Elizabeth Barrios, Especialista en Estadística y Economía, Oficina de Desarrollo Humano

Congreso Nacional de la República del Paraguay

Senador Nacional **Enrique González Quintana**, Presidente

María Liz Sosa Studotti; Directora de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa

Olga Medina, Coordinación Administrativa

Equipo técnico

Milda Rivarola, Coordinación Técnica y Sistematización del Proyecto

Marcello Lachi, Consultor

Zulma Sosa, Directora Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Nimia Torres, Directora de la Dirección de Estadísticas Económicas (DGEEC)

Coordinación de edición: Silvana Oneto

Corrección de estilo: Alberto Muñoz Aguirre

Diseño y diagramación: Comunicación Visual S.R.L.

Impresión: AGR S.A.

Impreso en Paraguay

Copyright 2009 © en proceso



ÍNDICE

Mensaje del Presidente del Congreso Nacional de la República del Paraguay	5
Mensaje del Representante Residente del PNUD en Paraguay	7
Introducción	9
Capítulo I: Indicadores de Gobernabilidad Democrática (IGD) en el Paraguay	10
Gobernabilidad	12
Indicadores	13
Capítulo II: Los IGD y sus líneas de base 2008	14
Capítulo III: Comisión del Monitoreo y selección de los IGD	18
Capítulo IV: Primera Encuesta Nacional de Gobernabilidad Democrática	22
1. Perfil sociopolítico de la población	25
Ejercicio del derecho electoral	29
El reincidente clientelismo	32
2. Democracia: percepciones y actitudes	34
Construcción de perfiles	35
Calidad de la democracia	37
Los problemas nacionales en democracia	39
Confianza en las instituciones	41
Partidos políticos, confianza e intencionalidad	46
Obstáculos estructurales	47

3. Gobernabilidad, Buen Gobierno	48
Eficiencia y transparencia de la Administración Pública	51
Cobertura y sesgos de la provisión de servicios	55
Eficiencia y calidad del aparato de Estado	58
El estado de la corrupción	61
Posibles instrumentos de reforma	65
Capítulo V. La gobernabilidad al estilo paraguayo	66
El problema de la gobernabilidad	68
Gobernabilidad Democrática	69
Las condiciones del sistema político	71
Ejemplos de construcción de gobernabilidad en el Paraguay	73
La construcción de la gobernabilidad en el Paraguay según los actores políticos	77
El clientelismo en la construcción de la gobernabilidad	78
La práctica del <i>cuoteo</i> como base de los acuerdos	80
Los pactos de gobernabilidad	82
El control político de la justicia	84
La construcción de la gobernabilidad en el Parlamento	86
Acordar gobernabilidad en otros espacios	88
Los intentos recientes de construcción de la gobernabilidad	90
Conclusiones y recomendaciones	92
Bibliografía	96
Anexos	100



GOBERNAR SIN EXCLUSIONES

Para avanzar en el desempeño democrático de la representación popular; esto es, discutir y tomar decisiones —políticas y legales— que respondan a las necesidades y bienestar del pueblo, el Poder Legislativo Nacional inició el proyecto «Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en el Paraguay», de importante transcendencia para el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Esta iniciativa, en su primera etapa, se tradujo en una encuesta nacional para el análisis de las prácticas políticas durante la transición democrática paraguaya. El estudio, realizado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), permitió profundizar los conceptos del pueblo acerca de la gestión de sus representantes, la valoración del sistema democrático que nos rige y su capacidad para la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Los resultados fueron altamente significativos y servirán de base para la construcción de sistemas de medición válidos que puedan conducir a la concreción de estrategias y acciones que impulsen el desarrollo de la capacidad ciudadana, en cuanto al debate y a la valoración de la gobernabilidad democrática.

Entendemos que la gobernabilidad democrática no se limita al control de los conflictos sociales. El término posee una acepción más amplia: la capacidad de concertación de un gobierno para la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.

La Encuesta de Gobernabilidad Democrática muestra a una sociedad preocupada por la delincuencia e inseguridad ciudadana, problemas de calidad o cobertura de servicios públicos y pobreza.

El “Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en el Paraguay” pretende realizar una evaluación sistemática de las políticas públicas y su potencial impacto sobre los diferentes sectores sociales, para medir los avances y las falencias a través del tiempo, mediante un proceso pluralista, transparente e incluyente. Por ello, para el presente trabajo se impulsó la integración de un comité con representantes del Estado, la sociedad civil e instituciones académicas.

La puesta en marcha de un sistema de medición posibilitará la aceptación de determinadas políticas y decisiones, plausibles de ser implementadas desde distintos campos, mediante una interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

El desarrollo equitativo del Paraguay requiere del consenso entre los grandes actores políticos, y de una participación comprometida de la sociedad civil, que convertirán al Monitoreo de Gobernabilidad Democrática en un instrumento efectivo de la construcción cotidiana de la democracia y del Desarrollo Humano.

Senador Nacional Enrique González Quintana
Presidente del Congreso Nacional



GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene el mandato de contribuir al Desarrollo Humano Sostenible, con miras a alcanzar las metas fijadas en la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas. De las cinco áreas temáticas asumidas por el PNUD a nivel mundial para cumplir estos objetivos, la Gobernabilidad Democrática es una de las más relevantes. Para ello, apoya y facilita la generación de información, los procesos de diálogo político y la creación de alianzas para aumentar las capacidades y oportunidades de todas las personas.

Convencidos de que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática permitirá mejorar los indicadores sociales y potenciar el desarrollo humano en el Paraguay, el PNUD Paraguay se propone como misión contribuir a *Alcanzar el desarrollo sostenible del país mediante el fortalecimiento de sus instituciones democráticas y representativas, la superación de las inequidades sociales y el respeto al ambiente en el marco de la plena vigencia de los derechos humanos.*

La cooperación del PNUD en materia de gobernabilidad se rige por el “Plan de Acción del Programa de País 2007-2011”, adoptado por el Gobierno de la República del Paraguay y el PNUD para asumir la responsabilidad conjunta de implementar acciones en este campo. Este Plan comprende un Sistema de Información y Reporte Presupuestario, implementado junto a la Cámara de Diputados; un instrumento para el monitoreo de las obras ejecutadas con *royalties* en las municipalidades, implementado junto al Ministerio de Hacienda; una mesa de coordinación general de la cooperación internacional conformada, para fortalecer la capacidad de diálogo y articulación entre el Gobierno y las agencias de cooperación. Se colaboró además con el Ministerio del Interior del nuevo Gobierno (2008-2013) en la elaboración de su Plan Estratégico través de un proceso consultivo y se realizaron acciones estratégicas para mejorar la capacidad estatal en temas de seguridad ciudadana, entre las que se puede destacar la realización de un coloquio internacional sobre “Medios de comunicación y seguridad ciudadana”.

Por otra parte, con el objetivo de inscribir el desarrollo humano en la agenda pública y promover la gobernabilidad democrática el PNUD apoya la realización de importantes eventos internacionales y facilita ámbitos de diálogo y reflexión democrática, ambos sobre temas relevantes para el desarrollo del país. Asimismo, a través de diversas iniciativas, se busca impulsar el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado para la gestión de sus Recursos Humanos, y promover el empoderamiento y participación de las mujeres en el ámbito público.

En este marco de acciones se insertó este proyecto conjunto entre el PNUD y el Congreso Nacional, de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en el Paraguay, que apuntó a iniciar un proceso nacional de monitoreo que desarrolle capacidades locales para promover la gobernabilidad democrática, relacionando estos instrumentos con planes nacionales de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza.

Este Sistema de monitoreo y evaluación pretende contribuir al debate público, a valorar la gobernabilidad democrática y a desarrollar capacidades de actores estratégicos para promover la gobernabilidad, generando Indicadores de Gobernabilidad Democrática (IGD) en el aparato de Estado, en la academia y en organizaciones de la sociedad civil, que puedan aportar a la agenda de reformas del Estado, en conexión con las políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza.

Con estos objetivos, se han seleccionado indicadores de gobernabilidad en un proceso transparente e inclusivo de actores políticos y gubernamentales, de la sociedad civil y de la academia, promoviendo su compromiso en la producción local y el seguimiento periódico de los IGD.

Desde el enfoque del Desarrollo Humano, ponemos especial énfasis en la centralidad de las personas en los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad, como beneficiarias y sujetos activos en su promoción. Convencidos de la relevancia del conocimiento informado y de la participación política y social en el logro de estos objetivos, nos place presentar este Primer Informe de Gobernabilidad Democrática Paraguay 2009, esperando dar continuidad en el futuro a este proceso de monitoreo.

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del PNUD y
Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en Paraguay



INTRODUCCIÓN

Esta publicación presenta los primeros Indicadores de Gobernabilidad Democrática (IGD) seleccionados a nivel nacional, sobre la base de la Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad Democrática realizada en el marco del Proyecto “Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en Paraguay”, con el Congreso y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicha encuesta fue aplicada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos en diciembre del 2008, y procesada y divulgada en los primeros meses del 2009.

Al mismo tiempo, el documento propone otros IGD posibles, generados (o generables) por diversas instituciones públicas y privadas. Algunos de estos indicadores ya están siendo empleados, o pueden generarse, desde distintas instancias públicas y algunas privadas, cuyos datos periódicos complejizarían y proporcionarían bases empíricas concretas para el monitoreo de la gobernabilidad democrática.

Estos primeros indicadores —que en el futuro pueden ser complejizados, sustituidos o complementados con otros— buscan expresar cuatro componentes básicos de la Gobernabilidad Democrática: Democracia, Gobernabilidad, Calidad, Eficiencia y Transparencia de la Administración Pública e Inclusión Social.

El documento informa sobre la conformación del Comité de seguimiento del Sistema de Monitoreo, con representantes del Estado, la sociedad civil e instituciones académicas. La activa participación de miembros —hombres y mujeres— de dicha Comisión de Seguimiento contribuyó en forma relevante a la propuesta y selección de los IGD.

Finalmente, se ofrece una reflexión —basada en una investigación cualitativa— sobre las prácticas de gobernabilidad empleadas en el pasado reciente en el Paraguay. Además se proponen conclusiones y recomendaciones sobre la generación de esta línea de base para el monitoreo de la Gobernabilidad Democrática, dejando algunas lecciones aprendidas en el proceso, que permitan delinear los desafíos futuros.

CAPÍTULO I

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PARAGUAY



INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PARAGUAY

El Congreso Nacional, a través del “Sistema de monitoreo y evaluación de la Gobernabilidad Democrática en el Paraguay” (Proyecto Nro. 59.520), implementado con el apoyo del PNUD, busca iniciar un proceso nacional de monitoreo que desarrolle capacidades locales para promover la gobernabilidad democrática, relacionando estos instrumentos con planes nacionales de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza.

Se propone iniciar un monitoreo periódico de indicadores que:

- Contribuya al debate público y a valorar la gobernabilidad democrática.
- Desarrolle capacidades de actores estratégicos para promover la gobernabilidad.
- Promueva la generación de Indicadores de Gobernabilidad Democrática (IGD) en el aparato de Estado, en la academia, y en organizaciones de la sociedad civil, que puedan aportar a la agenda de reformas del Estado.
- Se conecte con políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza.

De manera más específica, pretende seleccionar indicadores de gobernabilidad en un proceso transparente, participativo e inclusivo de diferentes actores (Gobierno, sociedad civil, partidos políticos, medios de prensa y academia), para promover el compromiso en la producción local y el seguimiento periódico de estos indicadores. Y generar, a través de una Encuesta Nacional, parte de los datos que sirvan de líneas de base 2008, para el futuro.

En su acepción común, la gobernabilidad “pura y dura” es la capacidad de un régimen político para integrar a sus actores estratégicos y asegurar el ejercicio eficaz de la autoridad, una institucionalidad capaz de generar orden, asegurar estabilidad e impedir el caos social. Pero esta gobernabilidad no es un fin en sí misma; en su forma democrática está relacionada con la calidad de vida de la población y con el desarrollo humano del país. Trasciende la acepción primitiva de “control de los conflictos sociales”; y abarca la capacidad de un gobierno de concertar con diferentes actores sociales y económicos y desarrollar políticas públicas orientadas a satisfacer sus demandas.

Diversos estudios han comprobado que *“Mejorar la gobernabilidad es un poderoso instrumento para mejorar los indicadores sociales y el crecimiento”*¹. Los progresos de la gobernabilidad (medidos a través de indicadores) están estadísticamente asociados, por ejemplo, a la reducción de la mortalidad infantil, al incremento de la tasa de ingreso a la educación, y al crecimiento de PIB per cápita.

Se sostiene que un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, según un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales —con diversos niveles de institucionalización—, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.² La existencia de la democracia es condición necesaria, pero no suficiente, para la gobernabilidad, la que trasciende el ámbito del gobierno y abarca a las instituciones de la sociedad y del sector privado.

Esta gobernabilidad es democrática cuando la toma de decisiones y la resolución de conflictos se produce según reglas y procedimientos democráticos, es decir, que *“los actores poderosos resuelven sus conflictos y acatan y cumplen las decisiones emanadas del legislativo y del ejecutivo, procedentes ambos de un proceso electoral producido en un entorno de libertades políticas y derechos fundamentales, quedando prohibidas las fórmulas públicas o privadas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos o las otras garantías constitucionales, todo garantizado (...) por un poder judicial independiente e imparcial”*³

Comprende mecanismos y procesos con los cuales los ciudadanos/as y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias, y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Un concepto similar es el de la gobernanza, *“sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales en interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la manera en que la sociedad se organiza a sí misma para tomar e implementar decisiones, logrando la comprensión, el acuerdo y la acción colectiva”*⁴

1 Baldacci, E., Benedict Clements, S. Gupta & Qiang Cui, “Social Spending, Human capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs”, doc. de trabajo, FMI, WP/04/217, Noviembre 2004, p. 26.

2 Michael Coppedge, “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, En PNUD-CORDES (compiladores) Ecuador: *Un Problema de Gobernabilidad*, Quito, CORDES-PNUD: 1996.

3 Prats, J.; *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico*, 2001, p. 24

4 UNDP, *Strategy Note on Governance for Human development*, 2000

INDICADORES

El monitoreo del nivel de gobernabilidad requiere una batería de indicadores que proporcionen “líneas de base” para evaluar las políticas públicas del buen gobierno, con su potencial impacto sobre los diferentes sectores sociales, y permitan medir sus avances y falencias a través del tiempo.

Cada indicador es un dato, ubicado dentro de un rango o tendencia, que mide o indica el estado o nivel de un aspecto de la gobernabilidad de un país, seleccionado por áreas, como el sistema electoral, la calidad de los servicios públicos, el nivel de corrupción, el respeto a los derechos humanos, la participación de la sociedad civil, la equidad de género, etc.

Estos indicadores deben satisfacer las siguientes características técnicas:

- a) Fiables: expresan o representan fielmente el dato.
- b) Pertinentes: respondan a las áreas de democracia y gobernabilidad.
- c) Comprensibles: fáciles de entender e interpretar, y puedan ser leídos y usados por actores sociales y políticos.
- d) Comparables en el tiempo, entre regiones o países.
- e) Coherentes con las expectativas de la población; específicos al país.
- f) Agregables estadísticamente.

En el inicio del proceso de evaluación, se establece una línea de base precisa para cada uno de los indicadores, respecto a la cual se medirán cambios en los años siguientes. Es deseable que se seleccionen y generen en un proceso transparente y participativo, y que el sistema de monitoreo esté anclado en los planes estratégicos de desarrollo nacional.

Se deben obtener datos de diversas fuentes (investigaciones, datos de la administración pública, estadísticas nacionales, etc.), a fin de crear una base institucional que permita reunirlos, actualizarlos periódicamente y difundirlos.

Este sistema debe lograr sostenibilidad de modo a medir los avances en gobernabilidad democrática mediante monitoreos sistemáticos.

Es deseable que las fuentes de datos —más útiles cuando puedan desagregarse en términos de género y pobreza— sean aceptadas por todos o por la mayoría de los actores estratégicos, usuarios potenciales, para fortalecer sus capacidades. Es decir, las instituciones nacionales, decisoras de políticas gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, Parlamento y partidos políticos.

Volviendo al proyecto de referencia, recordemos que abarcó tres actividades principales:

- a) La realización de una Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad Democrática, realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- b) La conformación de un Comité de seguimiento de los indicadores de gobernabilidad, con representantes del Estado, la sociedad civil e instituciones académicas.
- c) Una investigación sobre las prácticas de gobernabilidad empleadas durante la transición democrática en el Paraguay.



CAPÍTULO II

LOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SUS LÍNEAS DE BASE 2008



LOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SUS LÍNEAS DE BASE 2008

Según los resultados de esta Primera Encuesta de Gobernabilidad (EGD), y del debate con los miembros de la Comisión de Monitoreo, se realizó una selección de aquellos indicadores que, por su relevancia intrínseca (en términos del sistema democrático) o por su valor expresivo del nivel actual de gobernabilidad, se consideran adecuados al sistema de monitoreo en el Paraguay.

El primer conjunto tiene como fuente la EGD, y es pasible de cambios o complejizaciones futuras. Se presentan estos indicadores agrupados en cuatro áreas temáticas —Democracia; Gobernabilidad; Calidad, eficiencia y transparencia de la Administración Pública; e Inclusión Social—, aunque el carácter sistémico de la gobernabilidad democrática diluye las “fronteras” entre dichas áreas.

En la matriz, se especifica la escala de cada indicador, y el valor numérico logrado a través de la EGD 2008. Aunque la mayor parte de estos indicadores registra percepciones y actitudes políticas, algunos ubicados en las áreas temáticas de Calidad de la Administración Pública y de Inclusión Social, miden experiencias en el ejercicio de derechos por parte de la población.

En su mayoría se trata de indicadores simples, para facilitar su comprensión y comparación en el tiempo y en el espacio, pero se proponen algunos indicadores compuestos (tasas que trabajan relaciones entre dos o más variables) en las áreas de Gobernabilidad e Inclusión.

Indicadores de la Encuesta de Gobernabilidad Democrática

Área temática	Indicador	Escala	Valor 2008
Democracia	% de población para la cual la democracia es preferible a cualquier otro sistema.	1 a 100	49
	% de la población para la cual <i>La democracia funciona bien en el Paraguay.</i>	1 a 100	27
	% de población para la cual <i>En el Paraguay, las elecciones son libres y transparentes.</i>	1 a 100	44,3
	% de población que cree confiable el Superior Tribunal de Justicia Electoral	1 a 100	30
	% para el cual existe <i>Igualdad de todas las personas ante la ley.</i>	1 a 100	10,9
	% de población que confía en la <i>Corte Suprema de Justicia, Fiscalía y Juzgados (promedio).</i>	1 a 100	27
Gobernabilidad	% de la población para la cual las <i>Políticas y programas del gobierno responden a las necesidades de la población.</i>	1 a 100	36,5
	Razón entre confianza promedio en Partidos políticos, Parlamento y Corte Suprema y confianza promedio en Iglesia, Prensa y Cooperativas.	0 a 1	0,27
	Razón entre % de población que da buena calificación al trabajo del Poder Legislativo y % que da buena calificación al del Ejecutivo.	0 a 1	0,54
	Razón entre % de población que da buena calificación al trabajo de Poder Judicial y % que da buena calificación al del Ejecutivo.	0 a 1	0,44
Calidad, eficiencia y transparencia de la Administración Pública	% de población para la cual el gobierno promueve el crecimiento económico.	1 a 100	24,5
	% de población que no conoció casos cercanos de corrupción el año anterior	1 a 100	85
	% de personas que en sus gestiones ante instituciones públicas no fue víctima de corrupción	1 a 100	94
	% que cree que la Administración Pública funciona ahora mejor que durante el gobierno anterior.	1 a 100	42
	% que califica como buena o muy buena la calidad de los servicios públicos recibidos el año anterior (promedio)	1 a 100	80
Inclusión social	% de votantes en pobreza extrema que se trasladó al lugar de voto por su cuenta en las últimas elecciones	1 a 100	58
	% de población para la cual interesa a los políticos <i>que el Paraguay progrese o ayude a los pobres.</i>	1 a 100	45,8
	% de población para la cual <i>el gobierno lucha contra la pobreza.</i>	1 a 100	24,7
	Razón de participación electoral femenina sobre la masculina en las últimas elecciones.	0 a 1	0,75

La segunda matriz incluye indicadores que ya son empleados, o pueden generarse, desde distintas instancias públicas y algunas privadas, cuyos datos periódicos complejizarían y proporcionarían bases empíricas concretas al monitoreo de la gobernabilidad democrática. La activa participación de miembros —hombres y mujeres— de la Comisión de Seguimiento contribuyó, en forma relevante, a su propuesta y selección.

Propuesta de otros Indicadores de fuentes públicas y privadas		
Área temática	Indicador	Fuente
Democracia	Abstencionismo oculto, Nro. de personas empadronadas sobre Nro. de personas en edad y condición de votar en las últimas elecciones.	Tribunal Superior de Justicia Electoral
	% de participación en las últimas elecciones (65 %).	Tribunal Superior de Justicia Electoral
	Existencia de leyes y reglamentos que regulan el financiamiento electoral (Variable dicotómica, Sí/No).	Congreso Nacional
	Indicadores de eficiencia y calidad del Poder Judicial.	Centro de Estudios Judiciales
Gobernabilidad	Nro. de proyectos de leyes del Ejecutivo rechazados por el Parlamento y de leyes aprobadas por este y vetadas por aquel, sobre Nro. total de leyes aprobadas por el Parlamento y sancionadas por el PE el último año (excepto las de pensiones graciables).	Asesoría jurídica de la Presidencia de la República y Congreso Nacional
	Nro. de bancadas en el Senado/Nro. de partidos con representación en el Senado.	Senado de la Nación
	Total de ministros y secretarios de Estado con rango de ministro/a cambiados el último año, sobre total de ministerios y secretarías de Estado.	Presidencia de la República
Calidad, eficiencia y transparencia de la Administración Pública	Casos presentados por la Contraloría que generaron imputaciones de la Fiscalía en los últimos doce meses.	Contraloría General de la República
	% de contrataciones públicas que pasan el control de calidad/integridad en los últimos doce meses.	Dirección Nacional de Contrataciones
	Tasa de crecimiento del % de hogares con cobertura de servicios de agua potable con cañería dentro del hogar y eliminación de excretas, del último año.	DGEEC, EPH anual
	Nro. de ministerios, secretarías de Estado y entes con Manual de procedimiento y Reglamento interno sobre total de ministerios, secretarías de Estado y entes.	Secretaría de la Función Pública
	Nro. de contratados/as y empleados públicos nuevos que pasan el concurso de méritos y aptitudes, sobre total de nuevos funcionarios/as contratados y empleados el último año.	Secretaría de la Función Pública
Inclusión social	Tasa de crecimiento del gasto social/ tasa crecimiento del gasto público total del último año.	PNUD-Proyecto Gasto Social
	Gasto público ejecutado en programas de lucha contra la pobreza sobre gasto público total ejecutado.	Ministerio de Hacienda
	Gasto público ejecutado en planes y programas antidiscriminación por sexo sobre gasto público total ejecutado.	Ministerio de Hacienda
	Nro. de ministras y secretarías de Estado sobre total de ministerios y secretarías de Estado del Gabinete.	Secretaría de la Mujer
	Nro. de viceministros y directores sobre Nro. de viceministerios y direcciones de entes, ministerios y secretarías del Estado.	Secretaría de la Mujer

CAPÍTULO III

COMISIÓN DEL MONITOREO Y SELECCIÓN DE LOS IGD



COMISIÓN DEL MONITOREO Y SELECCIÓN DE LOS IGD

La integración de una Comisión de Seguimiento —de diecisiete miembros— se realizó de acuerdo con criterios técnicos (miembros de instituciones privadas o públicas que trabajan indicadores similares) y políticos (titulares o miembros del Gabinete del Ejecutivo o de Comisiones parlamentarias más ligadas a la cuestión de la Gobernabilidad Democrática).

Esta comisión quedó integrada por:

1. Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado,
Hugo Estigarribia.
2. Ex Presidente del Congreso y Presidente de la Comisión de Equidad,
Género y Desarrollo Social del Senado,
Carlos Filizzola.
3. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado,
Ana María Mendoza de Acha.
4. Ex Presidente del Congreso y miembro de la Comisión de Asuntos
Constitucionales del Senado,
Miguel Abdón Saguier.
5. Presidenta de la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de
Diputados,
Emilia Alfaro de Franco.
6. Miembro de la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de
Diputados,
Sebastián Acha.

7. Coordinador General de la Unidad Técnica de Descentralización del Ministerio de Hacienda y ex Coordinador de la Red *Pojoajú*,
Raúl Monte Domecq.
8. Secretaria de la Mujer (Gabinete del Ejecutivo),
Gloria Rubín.
9. Secretaria de la Función Pública (Gabinete del Ejecutivo),
Lilian Soto.
10. Director Nacional de Contrataciones Públicas,
Max Rejalaga.
11. Ministro del Interior,
Rafael Filizzola.
12. Contralor General de la República,
Octavio Airaldi.
13. Secretaria Ejecutiva de Transparencia-Paraguay,
María del Pilar Callizo.
14. Presidente Ejecutivo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD),
Agustín Carrizosa.
15. Coordinador de la Red de ONG *Pojoajú*,
Ing. Víctor Benítez.
16. Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica,
Máster Luis Fretes.
17. Director del Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción,
Prof. Econ. Óscar Barrios.

Tras reuniones con estas personas, en las que se presentó el proyecto, se las invitó a participar de esta iniciativa y se debatieron posibles indicadores de gobernabilidad democrática en el Paraguay, quedando conformada esta Comisión a fines del 2008. Paralelamente, se procedió a revisar las guías y el material teórico sobre indicadores del PNUD⁵ y se estudiaron instrumentos de medición similares.

La revisión bibliográfica previa incluyó el estudio de cuestionarios de Gobernabilidad aplicados en Paraguay (concretamente los del CIRD, CISNI y Transparencia) y América Latina (Bolivia, Perú, Honduras, etc.)⁶ en contextos de iniciativas diferentes, manteniéndose paralelamente correspondencia sobre el contenido del cuestionario con técnicos del Centro de Gobernabilidad de Oslo.

5 UNDP, *Governance Indicators, A users' guide*, 3.XII.07; y UNDP, *Measuring Democratic Governance, A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*, May 2006.

6 Ver los formularios de: CISNI_BID, *Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en Paraguay*, 2005 Setiembre de 2006, en [//siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/DRAFT_Paraguay_Exec_Summary.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/DRAFT_Paraguay_Exec_Summary.pdf);

TRANSPARENCIA PARAGUAY, *Encuesta Nacional de Corrupción*, 2008, en www.transparencia.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=85;

DIAL, *Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes auprès des ménages*, En Afrique sub-saharienne et en Amérique latine de Javier Herrera, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, Document de Travail 2005-12, en www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2005-12_english.pdf;

CIRD: Alejandro Vial, Coordinador "Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática 2004"; Un presente confuso, en un contexto de premuras y urgencias, Asunción, 1.XII.2004, en www.cird.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=23;

CIRD, Alejandro Vial, Coordinador, "Cultura política y gobernabilidad democrática 2006, Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños, en www.cird.org.py/sociedadcivil/documentos/encuesta2006.pdf;

organización universitaria interamericana, colegio de las américas, *Cuestionario sobre formación en género y gobernabilidad democrática*, 2000, en www.joveneslac.org/portal/000/mjovenes/cuestionario-encuesta-rif.doc;

METAGORA, Paris, *Cuestionario para el inventario de iniciativas para medir democracia, derechos humanos y gobernabilidad*, en www.metagora.org/html/activities/act_inventory.html;

UNIVERSIDAD DE PITTSBURGH, *Gobernabilidad y Transparencia en Honduras: Un Estudio de Opinión Ciudadana*, Encuesta de "Buen Gobierno: 2001", Proyecto de Cultura Política de la Universidad de Pittsburgh, en www.sitemason.vanderbilt.edu/files/hUHuWk/Honduras_2001_Questionnaire_on_Corruption_v_20_final_B.pdf.

CAPÍTULO IV

PRIMERA ENCUESTA NACIONAL DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



PRIMERA ENCUESTA NACIONAL DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Un Convenio entre el Congreso Nacional y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República permitió trabajar con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), encargada de aplicar y procesar los datos de la Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia en el Paraguay (2008/9). Las características técnicas de este instrumento de medición son:

Solicitada por: Congreso de la Nación, con el auspicio del Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el Proyecto Nro. 59.520 "Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en el Paraguay".

Realizada por: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Objetivo de la encuesta: Conocer la percepción, opinión y experiencia de la población en los hogares, sobre temas de la Gobernabilidad, Democracia y Transparencia en el país.

Nro. de preguntas formuladas: En total, 59 preguntas, organizadas en 4 secciones:

Sección 1: Características de la población, 6 preguntas

Sección 2: Características de la vivienda, 10 preguntas

Sección 3: Educación, salud y empleo e ingreso familiar, 11 preguntas

Sección 4: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia, 32 preguntas

Universo: La encuesta fue dirigida a la población que reside en forma habitual o permanente en viviendas particulares toda o la mayor parte del año. La información de la encuesta de la sección de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia fue proporcionada por un miembro del hogar de 18 años y más de edad seleccionado en forma aleatoria.

Unidad de muestreo: personas de 18 años y más.

Fecha de realización: Del 10 de noviembre al 24 de diciembre del 2008.

Área de cobertura: Todo el país, excluyendo Boquerón y Alto Paraguay.

Marco muestral: El marco utilizado para la selección de la muestra está constituido por "segmentos" (conglomerados de viviendas), conformados a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.

Tipo de muestreo: El diseño muestral corresponde a un diseño probabilístico por conglomerados con probabilidad proporcional al tamaño, trietápico y estratificado en la primera etapa. En la primera etapa se

seleccionan, dentro de cada estrato, los segmentos censales (Unidad Primaria de Muestreo); en una segunda etapa se seleccionan las viviendas (Unidad Secundaria de Muestreo); y en la tercera etapa se selecciona a una persona de 18 años y más (Unidad Terciaria de Muestreo).

Niveles de Estimación: Los niveles de desagregación para los cuales el diseño muestral permite obtener estimaciones con un nivel de confianza conocido son los siguientes:

Total País, Área Urbana y Área Rural.

Tamaño de la muestra: 3.000 personas de 18 años y más.

Tipo de encuesta: Entrevista personal en las viviendas.

Nivel de confianza: 95%

Coordinación Ejecutiva del Proyecto: Milda Rivarola.

Dirección y coordinación de la encuesta: Nimia Torres, Directora de la Dirección de Estadísticas Económicas.

Corresponsables del diseño, aplicación del cuestionario y supervisión (control de calidad): Nimia Torres, Sonia Garrido, Ilsa Palacios, Héctor Arévalos.

Digitación y procesamiento de datos: María Teresa Chica, Héctor Arévalos.

Cálculo y cruzamientos de la variable pobreza: Elizabeth Barrios, PNUD.

Uso y difusión de datos: Para el uso de la Base de Datos, las personas/instituciones interesadas deben solicitar por nota al Congreso Nacional o a las oficinas del PNUD Paraguay, comprometiéndose a:

- (a) No transferir la base de datos a terceros. Otros usuarios pueden solicitar directamente al Congreso o al PNUD.
- (b) Entregar al Congreso, a la DGEEC y al PNUD seis copias —dos a cada institución— de las investigaciones realizadas, tan pronto como estén terminadas.
- (c) Asumir la completa responsabilidad de los resultados, interpretaciones y opiniones vertidas sobre los nuevos análisis de estos datos.
- (d) Acreditar al PNUD, al Congreso y a la DGEEC como la fuente de datos original.
- (e) Respetar las especificaciones técnicas y el marco conceptual de la Encuesta, en particular las recomendaciones sobre el alcance de la información de las variables para fines de inferencia. Los propietarios de la base de datos se responsabilizarán por estimaciones realizadas con tamaño de muestra no apropiadas para niveles de inferencia fuera de las recomendadas.

1. PERFIL SOCIOPOLÍTICO DE LA POBLACIÓN

Como la sociedad paraguaya se caracteriza por altas tasas de afiliación, la Encuesta de Gobernabilidad Democrática (en adelante, EGD) interrogó sobre esta condición. Surge un dato ligado probablemente a los resultados de las elecciones de abril del 2008. Si la tasa de personas inscritas legalmente en partidos o movimientos es de 84%, según datos del TSJE⁷, a fines del 2008 sólo el 70,7% de las personas encuestadas afirmó estar afiliado a alguno.

Preg. 47: ¿Está usted afiliado/a a algún partido o movimiento político?

Afiliación	Cantidad	%
Sí	2.097	70,7
No	844	28,5
No responde	25	0,8
Total	2.966	100

Estos cambios de “auto-identificación” partidaria no afectan a las dos mayores asociaciones políticas, la ANR y el PLRA, cuya tasa de afiliación (legal y de auto referencia) permanece igual antes y después de los comicios. Sus identidades son más “duras” y renuentes a cambios: con la alternancia hubiera podido esperarse que el partido hoy en el gobierno, el PLRA, aumentara el número de adhesiones, como que la ANR, en la oposición, perdiese parte de las suyas.

Estas “migraciones” de identidad partidaria afectaron sin embargo a todos los demás partidos: UNACE cayó del 8% de inscritos legales a un 2,6% de autorreferencia actual, el PEN del 3,7% al 0,6%, y la sumatoria del resto de los partidos y movimientos (más de veinte inscritos a fines del 2007) del 4,7% al 0,4%. Si las pérdidas del UNACE —partido sólidamente cohesionado por la figura de su líder Lino Oviedo— podrían entenderse por la derrota de su candidatura presidencial; las de los otros partidos y movimientos (la mayoría de los cuales se sumó a la Alianza Patriótica para el Cambio) se explicarían por sus magros resultados en el Legislativo y en las Gobernaciones de abril del 2008.⁸

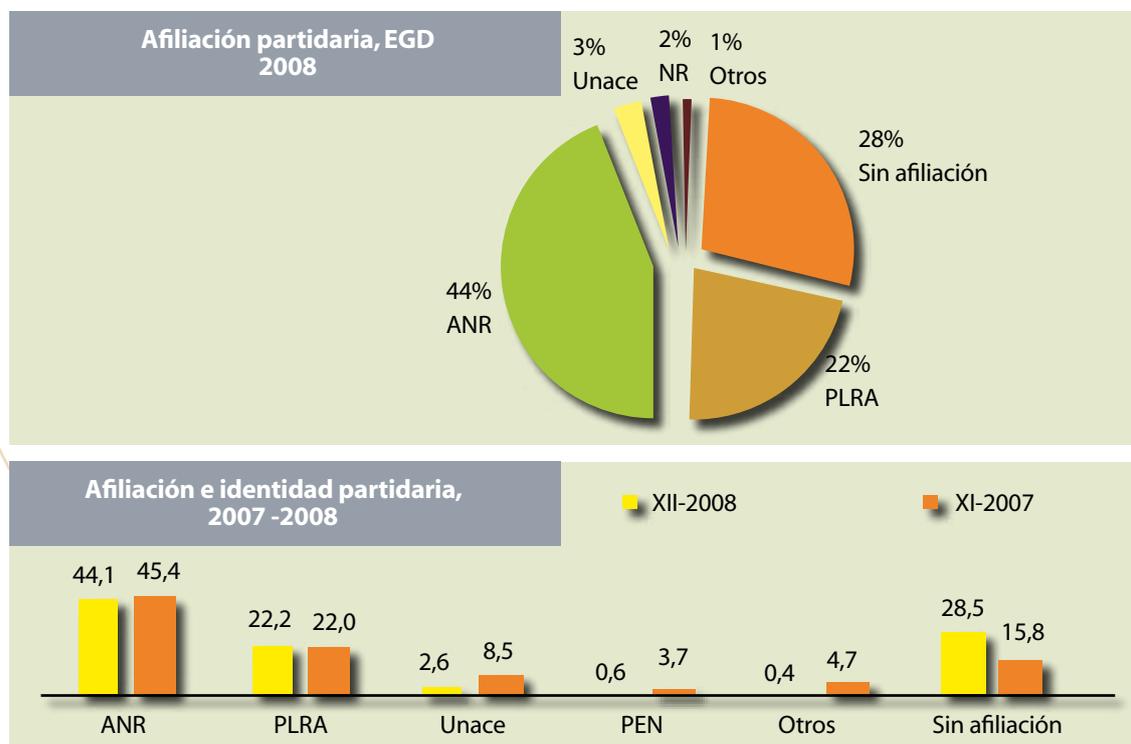
⁷ Ver cifras y detalles de afiliación a partidos y movimientos antes de las elecciones de abril del 2008 en www.tsje.gov.py/e2008/partidos.php

⁸ Parte de esta diferencia podría deberse al carácter netamente urbano de estos partidos y movimientos nuevos: los partidos de distribución nacional _ANR y PLRA_ están mejor representados en la muestra que los demás.

Preg. 48: En caso afirmativo, ¿a cuál?	Nro.	%
ANR	1.309	44,1
PLRA	657	22,2
UNACE	78	2,6
PEN	17	0,6
Otros *	13	0,4
No responde	23	0,8
TOTAL	2.097	70,7

*PPQ (4); PDC (4); PPS (2) y otros (3)

Tras dos décadas de transición, con diversos intentos de crear nuevas asociaciones políticas, se rediseña así una población fuertemente bipartidista, donde el grupo de personas afiliadas —o que no se reconocen como afiliadas a algún partido o movimiento— constituye la “segunda fuerza” política del país. Como se notará en cruzamientos y gráficos sucesivos, esta subpoblación muestra coherencia interna en sus actitudes, opiniones y percepciones políticas.



Al no registrarse incrementos significativos en la ANR o el PLRA, estos cambios benefician a la categoría de personas que hoy se reconocen como no afiliadas (“independientes”, en cuadros y gráficos comparativos). Esta subpoblación ganó catorce puntos porcentuales, pasando de un 15,8% legal (fines de 2007) a un importante 28,5% de autorreferencia no partidaria en la actualidad.

La afiliación a partidos y movimientos es un fenómeno mucho más urbano (57%) que rural (43%) y tiende a ser más masculina (75%) que femenina (67%). Asumiendo que la lengua hablada en el hogar (el guaraní o el español, ya que los bilingües se comportan en este ámbito como categoría intermedia) supone universos socioculturales distintos, se empleó esta variable en diversos cruzamientos.

En general, la afiliación es mayor entre guaraníhablantes (78%) que entre hispanohablantes (63%). Comparativamente el PLRA alberga la mayor cantidad de guaraníhablantes, mientras existen más hispanohablantes entre personas no afiliadas. De algún modo, seis décadas de gobierno “urbanizaron” (ANR urbanos superan a PLRA urbanos, con 59% y 51% respectivamente) e “hispanizaron” progresivamente a la población colorada.

Partido	hispanohablante	guaraníhablante	bilingüe
ANR	322 (24,9%)	625 (48,3%)	345 (26,7%)
PLRA	96 (14,6%)	391 (59,8%)	167 (25,5%)
Independientes	269 (35,2%)	300 (39,2%)	196 (25,6%)

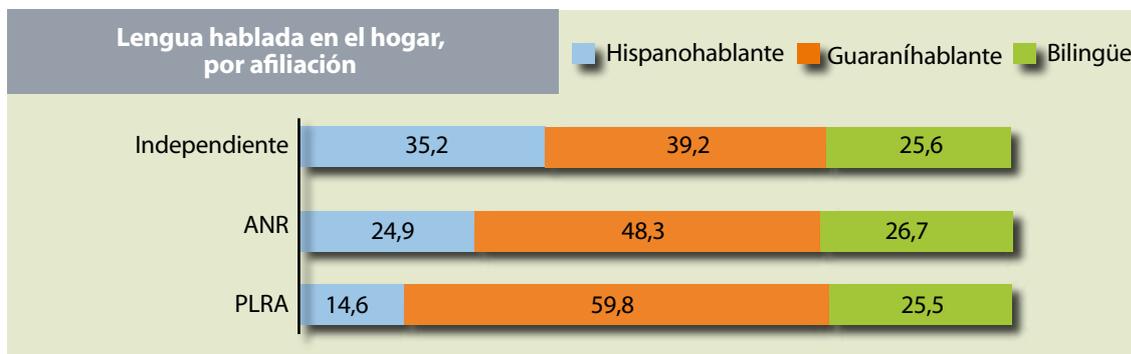


Gráfico N° 2

Una paradoja ya observada por anteriores estudios reaparece en estos resultados: pese a la alta tasa de afiliación, el interés manifestado en la política es bajo. Difícilmente, ella es objeto de conversación cotidiana: poco más de una quinta parte de encuestados/as habla de política con amistades, familiares o conocidos, y eso en un año electoral como el 2008, en que el interés debió haber sido coyunturalmente mayor.

Preg. 42: ¿Habla usted de política con personas de su familia, amigos u otros?	Nro.	%
Mucho o Bastante	413	22,5
Poco o Nada	1.404	76,6
No responde	16	0,9
Total	1.833	100

El interés varía en función al género —hablan más de política los hombres (24%) que las mujeres (16%)— y al nivel socioeconómico: son los no pobres (23%) quienes conversan sobre este tema más que los pobres (15%). La correlación con el nivel educativo es marcada: la tasa de personas con nivel universitario o terciario, que tienen la política como tema de conversación, casi cuadruplica a las de nivel escolar básico.

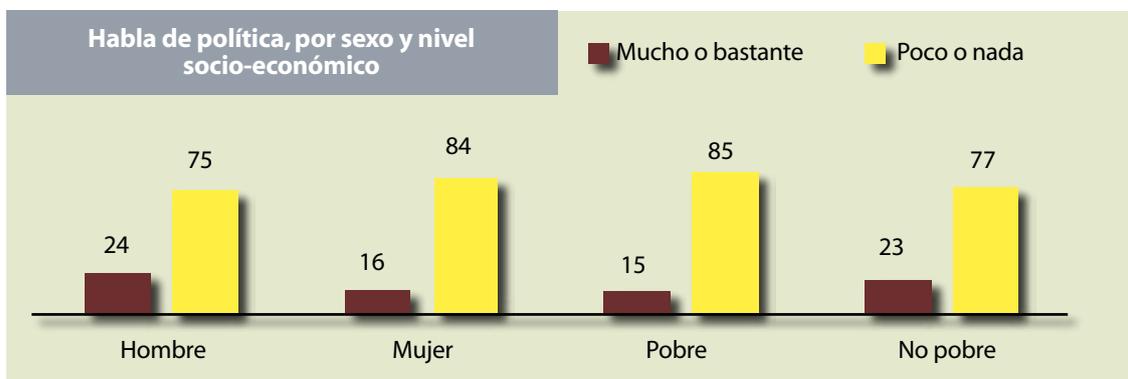


Gráfico N° 3

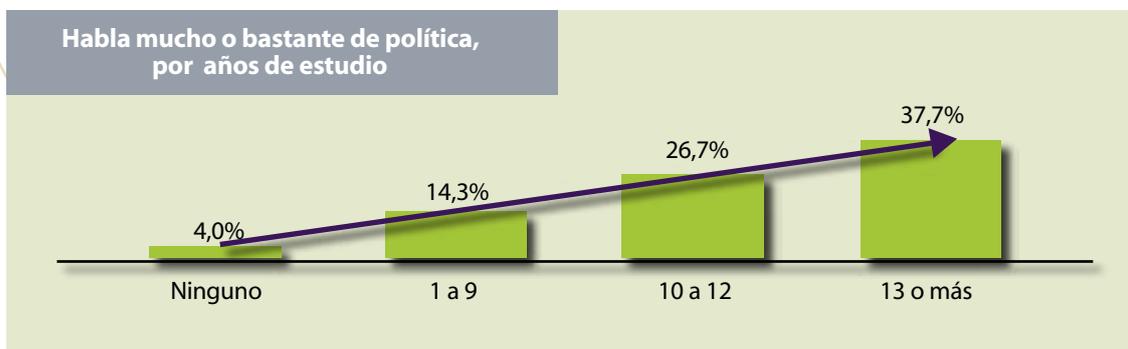


Gráfico N° 4

EJERCICIO DEL DERECHO ELECTORAL

La tasa arrojada por la EGD de participación electoral en abril del 2008 (66,7%) es estadísticamente equiparable al dato oficial (65,6%). Recordemos que en los comicios del año pasado se dio una clara inflexión de la tendencia creciente al abstencionismo desde 1998, que llegó a su punto crítico en las elecciones municipales de 2006, cuando ya la mitad del electorado nacional se abstuvo de votar.

Esta participación estuvo bastante sesgada por la condición partidaria: mientras cuatro de cada cinco afiliados a la ANR o al PLRA concurren a las urnas, dos de cada tres personas no afiliadas se abstuvieron de votar. Las últimas elecciones generales resultaron, de este modo, mucho más «encontradas partidariamente hablando» que los comicios anteriores (municipales de 1991, generales de 1993 ó 2003) donde la gran participación ciudadana fue motivada por candidaturas nuevas, de partidos no tradicionales con candidaturas *outsiders*.

Preg. 44: ¿Votó usted en las elecciones presidenciales de 2008?

	TOTAL		Afiliados/as		No afiliados/as		No responde	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Sí	1.979	66,7	1.689	80,5	289	34,2	1	4,0
No	966	32,6	408	19,5	554	65,6	4	16,0
No responde	21	0,7	-	-	1	0,1	20	80,0
Total	2.966	100,0	2.097	100,0	844	100,0	25	100,0

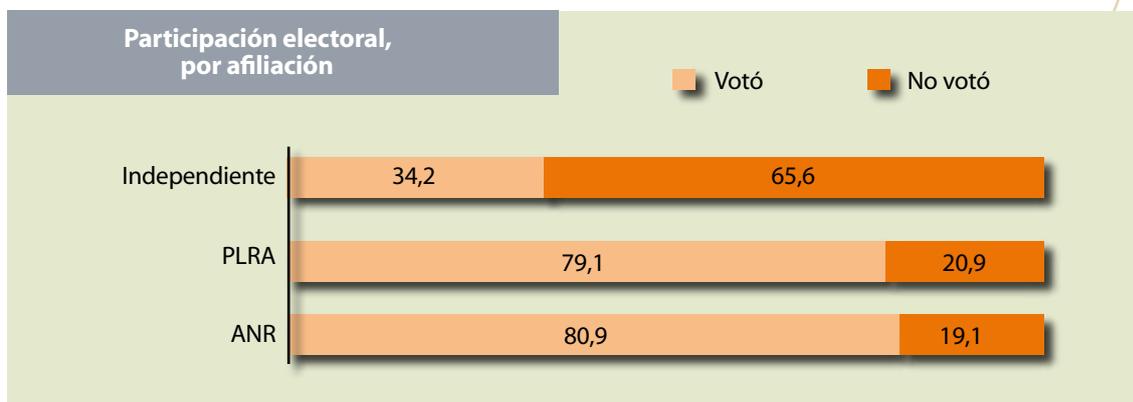
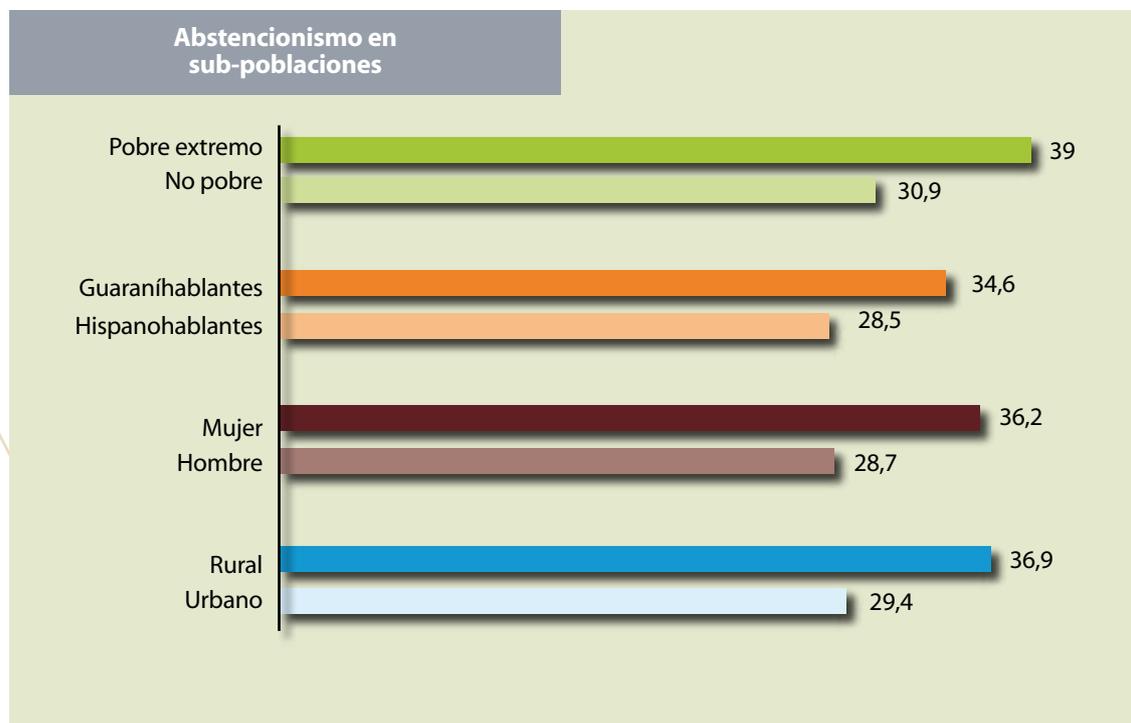


Gráfico Nº 5

Partido o movimiento político										
Votó	ANR		PLRA		UNACE*		Otros		No responde	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Sí	1.059	80,9	520	79,1	64	82,1	24	80,0	22	95,7
No	250	19,1	137	20,9	14	17,9	6	20,0	1	4,3
Total	1.309	100,0	657	100,0	78	100,0	30	100,0	23	100,0

* Se registran las cifras (absolutas y porcentuales) de afiliados al UNACE en cuadros, pero no en los gráficos. Siendo 78 casos (2,6%) sobre un total de 2.966, carecen de significación estadística (se sitúan por debajo del rango de error) y no es posible compararlos a otros subgrupos partidarios mucho mayores.

En general, el abstencionismo fue mayor entre habitantes de áreas rurales (36,9%) que urbanas (30%); entre mujeres (36,2%) que hombres (28,7%); entre guaraníhablantes (34,6%) que hispanohablantes (28,5%) y entre pobres extremos (39%) que entre no pobres (30,9%). Se diseña así una "geografía social" de la participación electoral, asociada a las complejas desigualdades que afectan a la sociedad paraguaya.



La principal causa aducida para la abstención (ver Anexo Nro. 2) es la falta de cédula de identidad o por no estar empadronado (45,3%). Según estas cifras, más de medio millón de potenciales electores residentes en el país no pudo ejercer su derecho al voto en abril del 2008, por no contar con el documento de identidad o por no haberse inscrito en el Registro Electoral⁹. El rechazo a las candidaturas o a las elecciones en sí explica una quinta parte del total de la abstención; y problemas de distancia del local electoral, o de costo del transporte, otra quinta parte.

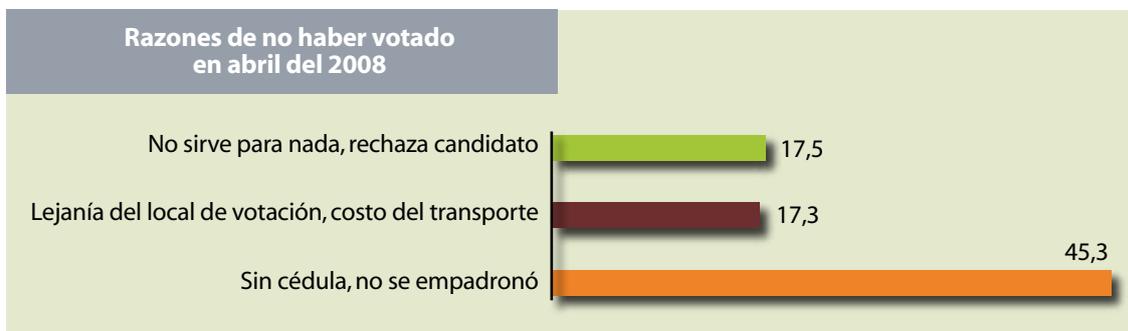


Gráfico N° 7

⁹ Puede comprender también a electores originalmente empadronados/as en un lugar, que tras haber migrado a otras zonas del país, no gestionaron el traslado de su inscripción.

EL REINCIDENTE CLIENTELISMO

Considerando la literatura existente sobre los mecanismos *clientelares* en el proceso electoral paraguayo¹⁰, la EGD inquirió sobre la forma de traslado de electores al lugar de voto. La lógica de reciprocidad *clientelar* implica intercambiar lealtades electorales por servicios o dinero recibidos por electores/as distribuidos por el *operador* o “*dealer*” partidario. El traslado de electores al lugar de votación es el mecanismo usado por los *operadores* para garantizar el cumplimiento de esta reciprocidad. De acuerdo con investigaciones anteriores, esta práctica abarcaba del 22% (año 2006) al 33% (año 2001) del electorado nacional.¹¹

Según datos de la EGD, uno de cada cuatro votantes fue llevado al local electoral por algún *operador* en las últimas elecciones, con pronunciados sesgos por afiliación, perfil político, nivel socioeconómico, área geográfica y lengua hablada en el hogar. Las personas afiliadas a partidos o movimientos políticos fueron tres veces más trasladadas a votar (27%) que las no afiliadas (9%). Ya se vio que estas últimas personas votan menos, pero lo hacen con mayor autonomía. El traslado fue más frecuente entre personas afiliadas al UNACE¹² (uno de cada tres votantes), seguidas por las del PLRA (tres de cada diez votantes) y la ANR (cuatro de cada diez votantes).

<i>Preg. 46: ¿Cómo fue usted a votar? ¿Se trasladó por iniciativa propia o lo llevaron operadores políticos?</i>	Total	%	Afiliados	No afiliados
Iniciativa propia	1.490	75,3	73%	90%
Operadores políticos	485	24,5	27%	9,3%
No responde	4	0,2	-	0,7

Forma de traslado	ANR		PLRA		UNACE		Otros partidos		No responde	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Iniciativa propia	784	74,0	366	70,4	43	67,2	19	79,2	18	81,8
Operadores políticos	274	25,9	154	29,6	21	32,8	5	20,8	3	13,6
No responde	1	0,1	-	-	-	-	-	-	1	4,5
Total	1.059		520		64		24		22	

10 Ver M. Lachi, *Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales*, Informe de Investigación, Transparencia Paraguay- Alter Vida- Desarrollo En Alianza-USAID. Asunción, Octubre de 2005.

11 Céspedes R., Roberto, *Capacidades y libertades. Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay*, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* Nos. 22 y 23, junio/julio de 2006 y Gabinete de Estudios de Opinión (GEO) y Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), *Abstencionismo electoral en Paraguay*, investigación de J.N. Morínigo y M. Lachi (inédito), Asunción, 2006.

12 La submuestra de afiliados/as al UNACE (78 personas, un 2,6% del total del total de encuestados) no tiene significación estadística. Se la incluye en cuadros con cantidades, pero no en los gráficos de cruzamientos.



Gráfico N°8

Las prácticas *clientelares* se benefician claramente de la pobreza: la correlación entre forma de traslado y nivel socioeconómico es alta. Los *operadores* aseguran un 41% de electores en extrema pobreza el día de los comicios, mientras sólo el 17% de los no pobres comparten esta práctica. Como era previsible, electores de perfil “democrático” votan más libremente que los de perfil “autoritario” (81% vs. 73%), y el sesgo es todavía mayor entre electores hispanohablantes (90%) y guaraníhablantes (62%).

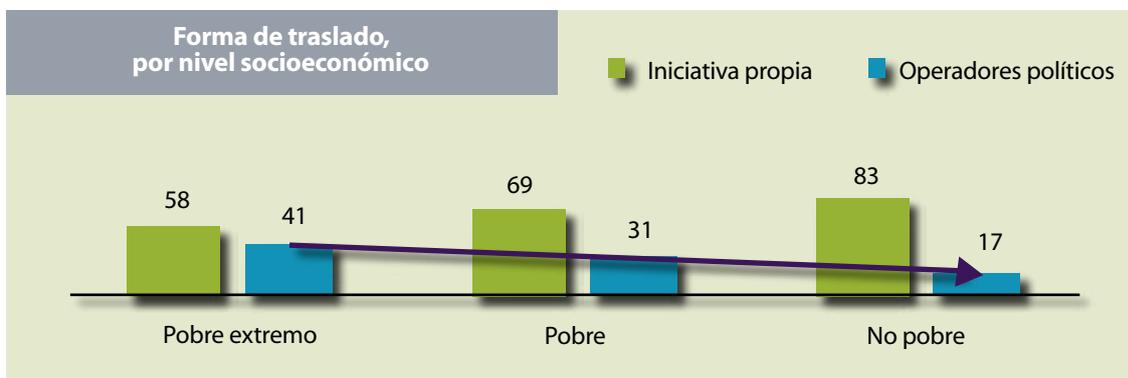


Gráfico N°9

2. DEMOCRACIA: PERCEPCIONES Y ACTITUDES

Las encuestas de opinión política detectaban, desde fines de los noventa, una escasa afición de la sociedad paraguaya a la democracia como sistema¹³. A la opción *La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno*, adhería apenas un tercio de la población, y las opciones autoritarias o de indiferentes se dividían equitativamente los dos tercios restantes (*ver Anexo Nro. 3*). La EGD registró, a fines del 2008, un crecimiento sin precedentes de la “afición a la democracia” en el Paraguay: una de cada dos personas (el 49%) adhiere hoy a ella.¹⁴

Este incremento obedecería, una vez más, a los resultados de los últimos comicios. Excepto en el espacio municipal, hasta abril de 2008 la ciudadanía no pudo asociar el ejercicio del derecho al voto con el cambio de partido de gobierno. Esta vez la alternancia política dio sentido a la “democracia electoral” de las últimas dos décadas, lo que tuvo como efecto una valoración general de la democracia.

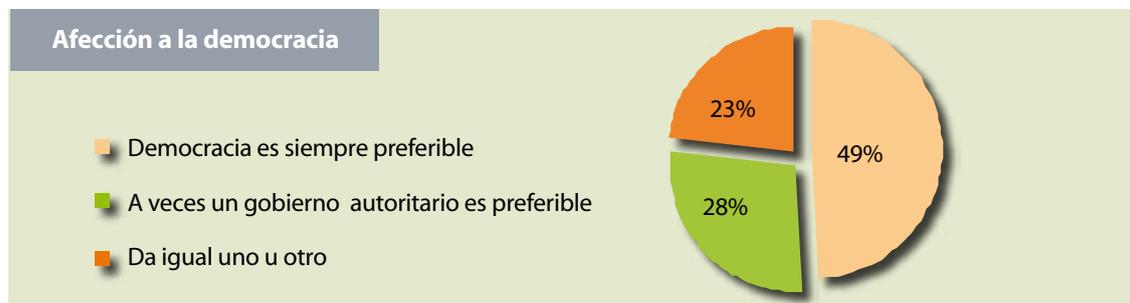


Gráfico N° 10

Esa afición es más alta entre hombres (54%) que entre mujeres (44%), que en revancha se muestran más indiferentes a este sistema político o al autoritario. La valorización del sistema democrático está fuertemente ligada al nivel de escolaridad —más de 14 puntos porcentuales de diferencia entre gente de nivel universitario y de nivel básico— y curiosamente es más alta en ámbitos rurales (52%) que en urbanos (46%).

Preg.30: ¿Con cuál de las siguientes tres frases está usted más de acuerdo?	Básico	Bachiller	Universitario	Hombre	Mujer
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	30,5	34,7	45,1	54	44,1
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible a uno democrático	37,5	40	36,5	26,1	29
Me da lo mismo un gobierno democrático que un gobierno no democrático	31,9	25,3	18,4	18,7	26,3

13 Ver las encuestas de opinión política locales del CIRD-USAID coordinadas por Alejandro Vial, o las comparativas del *Latinobarómetro*.

14 Según el *Latinobarómetro*, en su encuesta regional realizada meses antes, un 53% de la población paraguaya optaba por el sistema democrático, ver Informe 2008 en www.latinobarometro.org.

CONSTRUCCIÓN DE PERFILES

Ponderando las respuestas de “afección a la democracia” y las de otras de control, se reconstruyeron tres perfiles políticos. Dos sucesivas preguntas indagan sobre el carácter participativo y constitucional del gobierno (y del Ejecutivo), preferido por la persona entrevistada. Los resultados dan una ligera mayoría a la opción de gobierno «expeditivo e inconsulto», y una diferencia de más de 14 puntos porcentuales a favor de la opción del Ejecutivo expeditivo, que prescindiera, si necesario fuere, de las decisiones del Legislativo.

<i>Preg. 31: ¿Qué tipo de gobierno necesita hoy el Paraguay?</i>	Cantidad	%
Un gobierno que tome decisiones rápidas, con eficiencia, aunque no consulte a todos los grupos sociales	1.457	49,1
Un gobierno que tome en cuenta a todos los grupos sociales, aunque tarde más en sus acciones y decisiones	1.376	46,4
No sabe o no responde	133	4,5

<i>Preg. 32: ¿Qué tipo de presidente del Paraguay preferiría usted?</i>	Cantidad	%
Uno que solucione los problemas a través de leyes aprobadas por el Congreso, aunque esto lleve más tiempo	1.201	40,5
Uno que solucione los problemas rápidamente, evitando el Congreso si es necesario	1.601	54,0
No sabe o no responde	164	5,5

El ejercicio estadístico de combinar respuestas a este tándem de preguntas ¹⁵ dio unos perfiles políticos similares a los de la última década. En el «perfil democrático» se ubicó el 33% de la población, en el “autoritario”, el 37,6%; y como “indecisos” el 29,4% de la muestra. Los cruzamientos de variables de percepción y opinión política realizados con los tres perfiles así construidos mostraron coherencia, por lo que se trabajó con ellos a lo largo del análisis.

¹⁵ Al perfil democrático “puro” corresponde la persona que optó por: *La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; Un gobierno que tome en cuenta a todos los grupos sociales, aunque tarde más en sus acciones y decisiones, y Uno que solucione los problemas a través de leyes aprobadas por el Congreso, aunque esto lleve más tiempo.* Al autoritario “puro” la que optó por las contrarias, y se ponderaron las opciones alternativas ubicándolas en uno u otro extremo, o como indecisos.

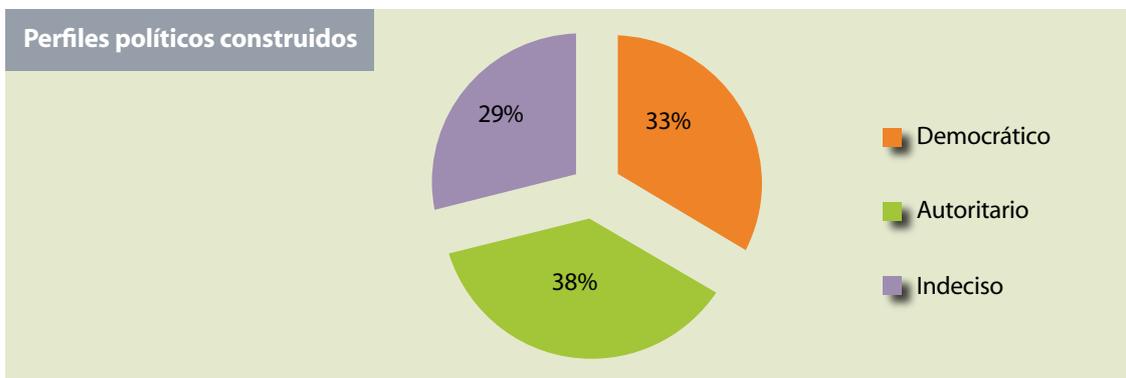


Gráfico N° 11

En el cruzamiento de perfiles políticos por afiliación, se distinguen dos grupos: por una parte el electorado liberal y el no afiliado (34% a 37% de personas con perfil democrático y porcentajes similares en el perfil autoritario), y por otra el colorado y del Partido UNACE (con 42% a 44% de personas con perfil autoritario, y 31% a 32% de perfil democrático). La proporción de afiliados al Partido UNACE y colorados autoritarios es respectivamente 10 y 8 puntos porcentuales superior al de liberales ubicados en el mismo perfil.

Perfil	PLRA		Sin afiliación		ANR		UNACE	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Democrático	243	36,9	289	34,2	401	30,6	25	32,1
Autoritario	221	33,6	294	34,8	544	41,6	34	43,6
Indecisos	193	29,4	259	30,6	361	27,6	19	24,3
NS/NR	0	0	2	0,2	3	0,2	0	0
Totales	657	99,9	844	99,8	1.309	100,0	78	100,0

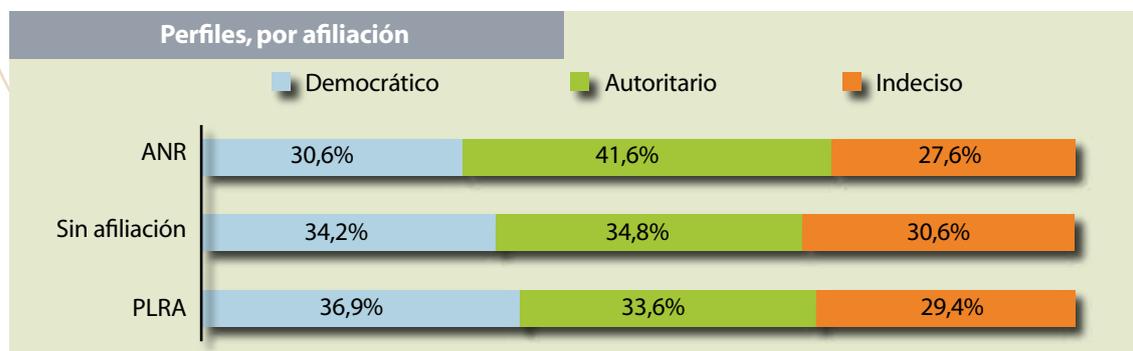


Gráfico N° 12

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Además del grado de valoración de la democracia y de las actitudes prevalecientes respecto a ella, se indagó sobre su funcionamiento en el Paraguay, en términos atemporales y contextualizados. La evaluación de la calidad de la democracia, aquí y ahora, arrojó pobres resultados (perspectiva atemporal): sólo un 27% está muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación *La democracia funciona bien en el Paraguay*. Sin sesgos importantes por afiliación o área de residencia, hay algunas variaciones por sexo (31% hombres y 24% mujeres) y lengua (30% en guaraníhablantes y 23% en hispanohablantes).

Pero cuando se replantea esa misma pregunta en términos contextualizados en el tiempo, las respuestas sorprenden: una amplia mayoría (61,1%) piensa que hoy funciona mucho mejor o mejor que durante el gobierno anterior. Sólo una quinta parte (19,4%) estima que ella funciona peor o mucho peor, y 14,4% se abstuvo de opinar. Esa mayoría es constante en todos los grupos de afiliación (incluso entre colorados y del Partido UNACE), pero con sesgos: la distancia entre colorados y liberales para quienes la democracia funciona hoy mejor hoy es de 18 puntos porcentuales.

Puede interpretarse entonces que, según la percepción de la gente, la democracia paraguaya es de baja calidad, pero ha entrado en un proceso de mejoría con la alternancia. Esta lectura es coherente con el incremento notable de la "afección a la democracia" tras los comicios de abril del 2008, ya registrado anteriormente.

Preg. 41: Usted diría que la democracia paraguaya actual, comparándola con la del gobierno anterior (el de Nicanor Duarte Frutos), funciona

Afiliación	ANR		UNACE		Sin afiliación		PLRA	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Mucho mejor / Mejor	788	60,2	51	65,4	550	65,2	512	77,9
Peor / Mucho peor	302	23,1	20	25,6	172	20,4	77	11,7
NS/NR	219	16,7	7	9,0	122	14,5	68	10,4
Total	1.309	100,0	78	100,0	844	100,0	657	100,0

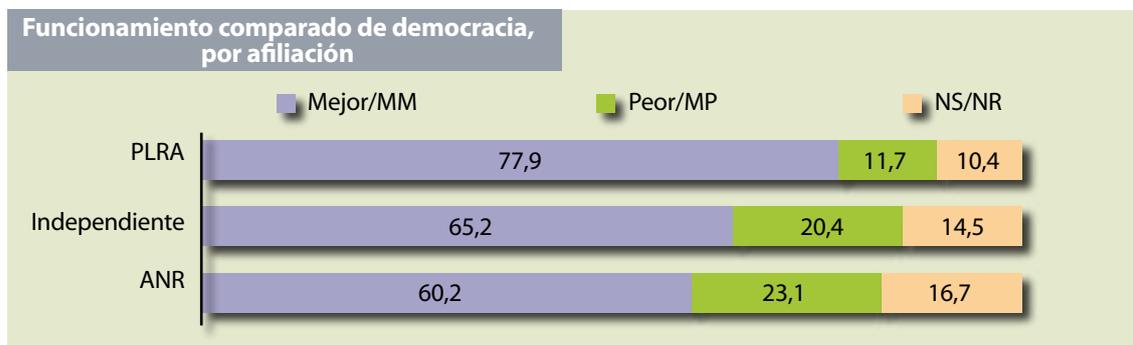


Gráfico N° 13

Buscando profundizar esta evaluación de la democracia, otra pregunta de la EGD indagó si existe en el país respeto a diversos derechos y garantías ciudadanas, en forma atemporal y sin ligarlo a un gobierno específico. La mayoría de las personas reconoce la vigencia de ciertos derechos civiles —libertad de asociación y de expresión—, pero percibe lo contrario respecto a la vigencia de elecciones libres y transparentes. Esta desconfianza hacia el sistema electoral paraguayo es antigua, y fue registrada en sondeos locales y regionales anteriores.¹⁶

Respecto a otros derechos y libertades —vigencia de los derechos humanos e igualdad ante la ley— la opinión generalizada es mucho más crítica: del 72% al 85% de las personas encuestadas expresan que no están siendo respetados en el país.

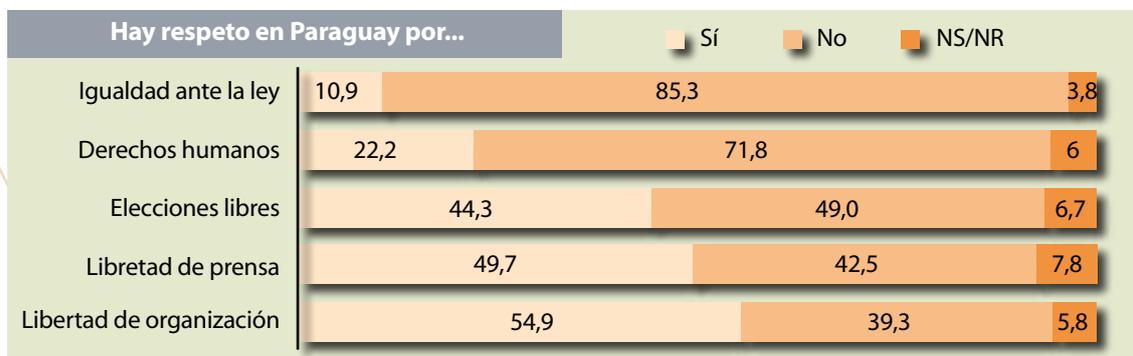


Gráfico N° 14

¹⁶ Hace tres años, sólo uno de cada cinco paraguayos percibía las elecciones como limpias, frente al 83% de uruguayos; 69% de chilenos y 47% de argentinos (*Informe Latinobarómetro 2006*, en www.latinobarometro.org).

LOS PROBLEMAS NACIONALES EN DEMOCRACIA

La EGD muestra una sociedad preocupada por la falta de empleo, la delincuencia e inseguridad ciudadana, problemas de calidad o cobertura de servicios públicos (salud, educación, seguridad social, etc.) y pobreza. Si las cuestiones del empleo, inseguridad y pobreza ya estaban hace una década entre las mayores preocupaciones de la ciudadanía, el señalar las deficiencias de los servicios públicos aparece recién ahora. Este posicionamiento inédito puede leerse como una demanda ciudadana surgida del distinto escenario político, y de las propuestas electorales planteadas por la Alianza ganadora de las elecciones. Ahora se le exige al Estado el cumplimiento de funciones poco o mal atendidas por los anteriores gobiernos.

*Preg. 28: En su opinión, ¿cuáles son los principales problemas del país? **

Prioridad del problema	1.ª %	2.ª %	3.ª %	4.ª %	5.ª %	6.ª %	TOTAL
La falta de trabajo	37	16,3	5,2	1,1	0,4	0,2	60,2
Delincuencia, inseguridad	20,2	19,5	6,1	1,8	0,9	0,3	48,8
Falta de cobertura/calidad de salud, educación pública	10,2	18	12,1	4,3	1,3	0,4	46,3
Pobreza, bajos ingresos, etc.	13,7	12,7	6,4	2,2	1	0,4	36,4
Corrupción, falta transparencia	3,7	3,3	2,7	1,2	0,5	0,1	11,5
Falta de apoyo a la agricultura	3,9	2,1	1,1	0,4	0,1	0,1	7,7
Falta de credibilidad del gobierno	1,1	1,2	0,8	0,7	0,3	0,1	4,2
Falta de tierra	2	1,3	0,4	0,3	0,1	0	4,1

* Pregunta abierta con grupos de respuesta precodificadas, con categorización por orden de importancia. Se procesaron como prioritarios los problemas señalados en los seis primeros lugares.

Las cuestiones de corrupción y falta de transparencia del gobierno se sitúan en quinto lugar, seguidos de otra preocupación nueva: la falta de apoyo a la agricultura. Otros problemas sentidos son el estado de las rutas (3,1%), el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico y la drogadicción, la falta de vivienda o de seguridad social (entre 1,2 y 1,6%), la violación de los Derechos Humanos o la violencia en los hogares (entre 0,5 y 0,7%).



Gráfico N° 15

El cruzamiento por lengua hablada dio resultados significativos: problemas en calidad o cobertura de servicios de salud o educación pública, falta de trabajo, y el de la seguridad o proliferación de la delincuencia preocupan prioritariamente al grupo hispanohablante (12 a 22 puntos porcentuales de diferencia), mientras los de la pobreza y falta de apoyo a la agricultura son priorizados por los guaraníhablantes (12 a 13 puntos porcentuales). La corrupción, por su parte, importa más al grupo de hispanohablantes, asociado a mayor escolaridad e ingresos.

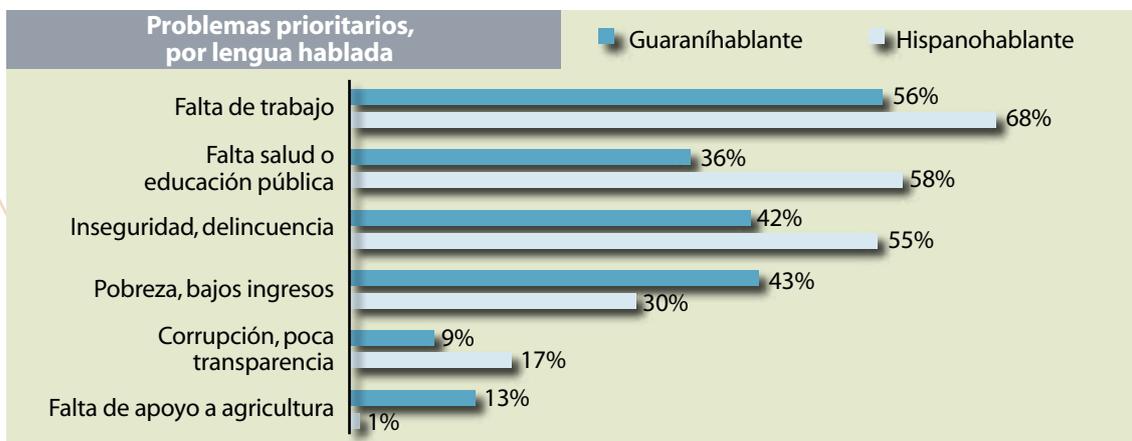


Gráfico N° 16

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

¿Son aptas nuestras instituciones públicas y privadas para enfrentar esos acuciantes problemas? ¿Cuánto conocimiento ciudadano hay sobre ellas?, ¿cuánta confianza despierta su accionar? En lugar de plantear las dos preguntas habituales —en cuáles confía más, cuáles son las menos confiables— se optó por trabajar con una sola, agrupándolas luego según las respuestas.

Confirmando lo ya señalado por encuestas anteriores de opinión¹⁷, siguen siendo instituciones del ámbito civil o privado —iglesia, medios de comunicación, cooperativas— las que encabezan el ranking de las más confiables en el país. Sólo dos instituciones públicas, el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, se ubican ahora en esta categoría, seguidas por la empresa privada.

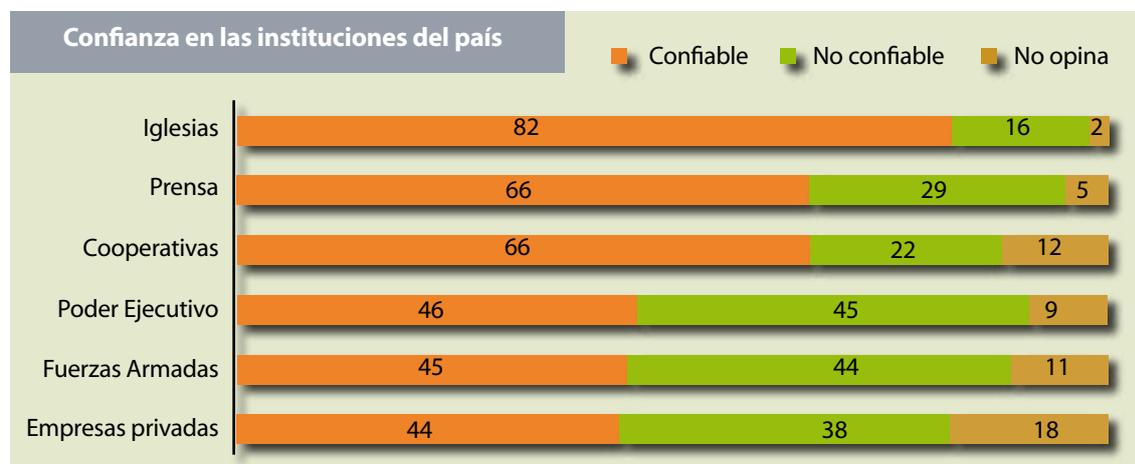


Gráfico Nº 17

El buen posicionamiento del Ejecutivo puede obedecer a las mismas razones que en otra pregunta motivaron la calificación favorable de su trabajo: las altas expectativas, que resurgen cada cinco años, respecto a un nuevo presidente y a su condición de primer gobierno de alternancia, tras dos décadas de transición democrática. Más llamativa es la inclusión del Ejército en el grupo de instituciones confiables, aunque en este caso no existen mediciones de opinión recientes que permitan comparaciones temporales.

En el grupo de organizaciones menos confiables se ubicaron aquellas cuya tasa de respuestas negativas (poco y nada confiable) excedía a las positivas (respuestas: confiable y muy confiable). El

¹⁷ CIRD (A. Vial, Coord.), Cultura política y gobernabilidad democrática 2005, *Escenarios que se despejan, pendientes que se acumulan* y Cultura política y gobernabilidad democrática, *Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños*, 2006.

ranking es encabezado por los partidos políticos, cuya tasa de desconfianza quintuplica la de confianza (79% y 16%, respectivamente), proporción negativa que vuelve a darse respecto a Aduanas.

Con la excepción de las organizaciones campesinas (sobre las que se hablará más adelante), todas las instituciones posicionadas en este grupo pertenecen al sector público. La tasa de desconfianza hacia la Policía, el Parlamento y la Corte Suprema de Justicia prácticamente triplica la de confianza hacia estas instituciones, y esa relación negativa es de dos a uno en el caso de la Fiscalía y los Juzgados.

Confianza en las instituciones del país						
<i>Preg. 43: ¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones?</i>	% Muy confiable	% Confiable	% Poco confiable	% Nada confiable	% NS/NR	% No conoce
Iglesias	26	56	13	3	2	
Sindicatos	1	21	33	22	15	8
Cooperativas	10	56	16	6	10	2
Empresas privadas	3	41	26	12	16	2
Organizaciones campesinas	3	18	29	41	9	1
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	2	24	22	13	21	17
Partidos Políticos	1	15	35	44	5	0
Parlamento Nacional	1	20	38	30	10	2
Poder Ejecutivo	4	41	30	15	8	2
Gobernaciones Departamentales	3	39	33	13	10	2
Intendencias Municipales	3	38	33	21	6	0
Fuerzas Armadas	3	42	27	17	10	1
Policía Nacional	2	24	34	37	3	
Medios de comunicación / la Prensa	7	59	24	5	5	0
Juzgados y Tribunales	2	27	38	20	10	3
Corte Suprema de Justicia	1	20	37	25	13	4
Ministerio Público - Fiscalía	2	28	36	24	9	2
Aduanas	1	13	31	40	13	3
Universidades Privadas	3	51	19	7	15	6
Universidad Nacional	6	58	13	4	14	6
Contraloría General de la República	2	27	26	13	19	14
Tribunal Superior de Justicia Electoral	1	29	33	22	12	3
Subsecretaría de Tributación (Ministerio de Hacienda)	1	33	31	15	16	4

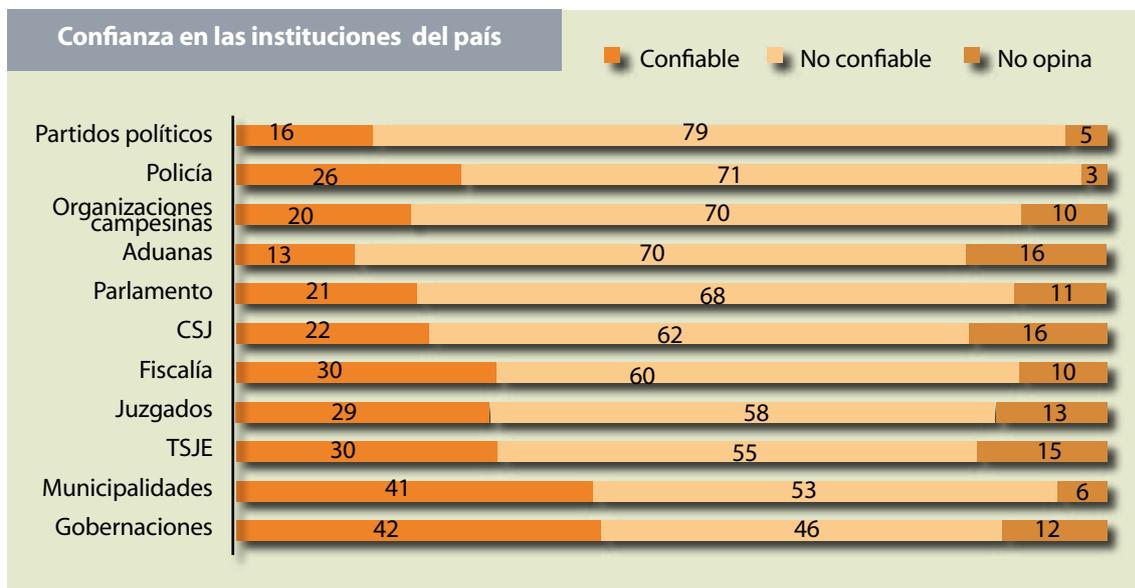


Gráfico N° 18

Se agruparon, por separado, otras instituciones, de las cuales una considerable proporción —1 a 2 personas de cada 5— se abstuvo de emitir opiniones (no sabe, no responde, no conoce esa institución). El desconocimiento de las ONG y la Contraloría General de la República es alto, y resulta medio respecto a las universidades (éstas, con mayor tasa de confianza que de desconfianza), la Subsecretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda y los sindicatos.

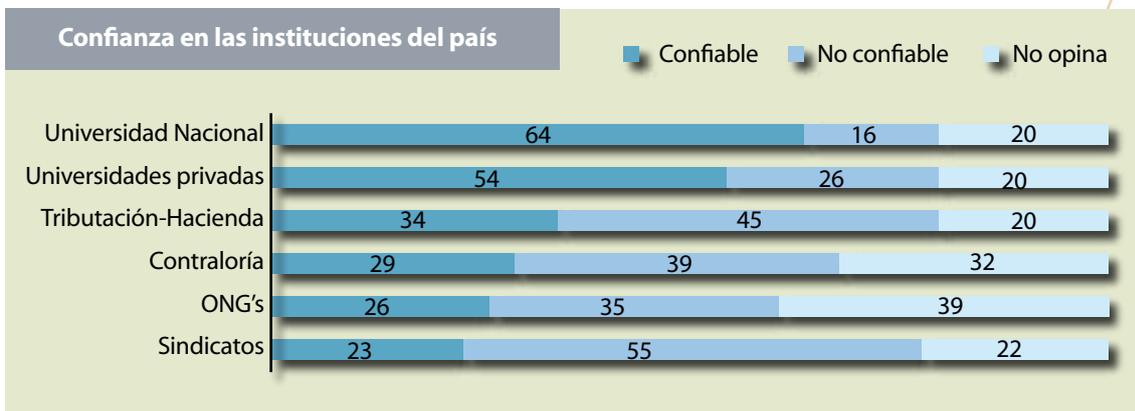


Gráfico N° 19

Se detectaron acentuados sesgos en la confianza por área de residencia, perfil y condición socioeconómica. La población rural confía mucho más en las organizaciones campesinas que la urbana (17 puntos porcentuales de diferencia); y bastante más en las gobernaciones y en los partidos políticos. Y como era de esperar, la institución parlamentaria despierta más confianza entre personas de perfil democrático que entre las autoritarias (Ver Anexo Nro. 4).

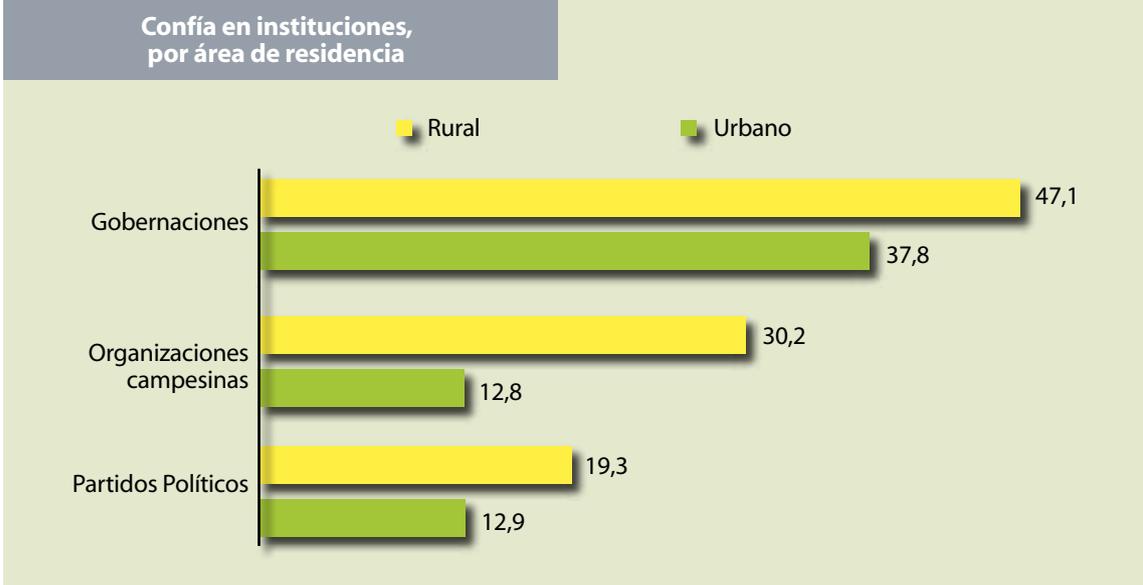


Gráfico N° 20

La mayor confianza en organismos políticos como el Poder Legislativo, las gobernaciones y los partidos caracteriza a la población que vive en extrema pobreza, la que, además, asigna dos veces más confiabilidad a las organizaciones campesinas que la población no pobre. Por el contrario, los sectores sociales de nivel medio y alto (población no pobre) confían bastante más en instituciones privadas o civiles como las cooperativas, la empresa privada y las ONG, que los pobres extremos.

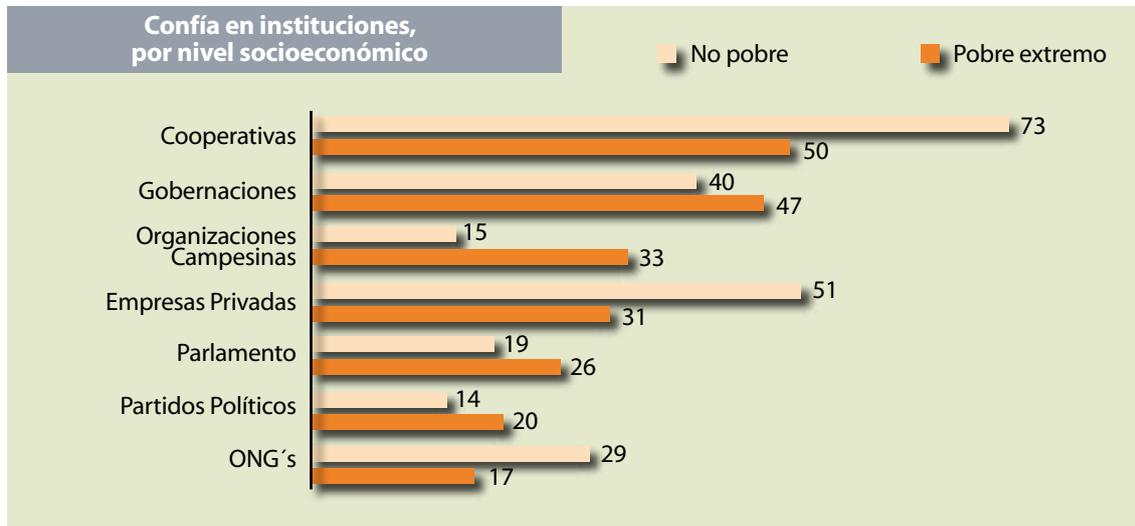


Gráfico N° 21

Un dato digno de reflexión es el notable nivel de desconocimiento de la labor de los organismos gremiales (sindicatos de trabajadores y organizaciones campesinas) y no gubernamentales (ONG) por parte de esta población, que debería constituir una de las “poblaciones meta” de las acciones de estos gremios y entidades. Uno de cada tres pobres extremos no pudo opinar sobre la confiabilidad de las empresas privadas, y uno de cada cuatro, sobre la de las cooperativas.



Gráfico N° 22

PARTIDOS POLÍTICOS, CONFIANZA E INTENCIONALIDAD

Atendiendo a estudios anteriores —locales y regionales— que prueban la persistente desconfianza de la población paraguaya hacia los partidos políticos, la EGD indagó la percepción sobre la intencionalidad de estos líderes, con cuatro alternativas cerradas de respuesta. Ante la pregunta “¿Cuál cree usted que es el principal interés de los políticos que hoy están en el poder?”, casi la mitad de los encuestados (45,9%) eligió la de “Beneficiarse ellos mismos”, una cuarta parte (24,4%) la de “Ayudar a los pobres”, una quinta (21,4%) “Que el Paraguay progrese” y un ínfimo porcentaje (3,2%) la de “Defender a los ricos.”¹⁸ Adicionando categorías de respuesta, se tienen dos grupos similares en peso: el de la opción “instrumental-egoísta” (49,1%), y el del “interés general-solidario” (45,8%).

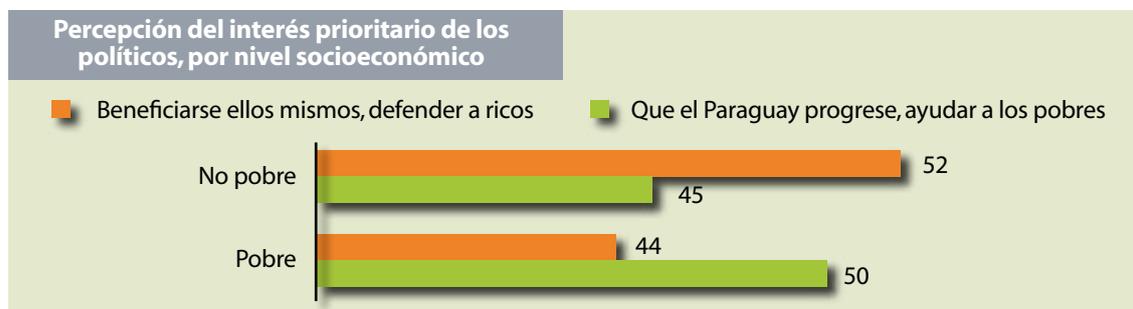


Gráfico N° 23 a

También aquí se detectaron sesgos por nivel económico y pertenencia partidaria, tanto más relevantes cuanto que la pregunta se planteó no genéricamente, sino circunscribiéndose al liderazgo del nuevo gobierno. La población no pobre y la afiliada a la ANR tienden a priorizar la opción “instrumental-egoísta”, mientras la pobre y la afiliada al PLRA optan más bien por la de interés general-solidario.¹⁸ Entre las personas sin afiliación partidaria, ambas categorías tienen peso equivalente.

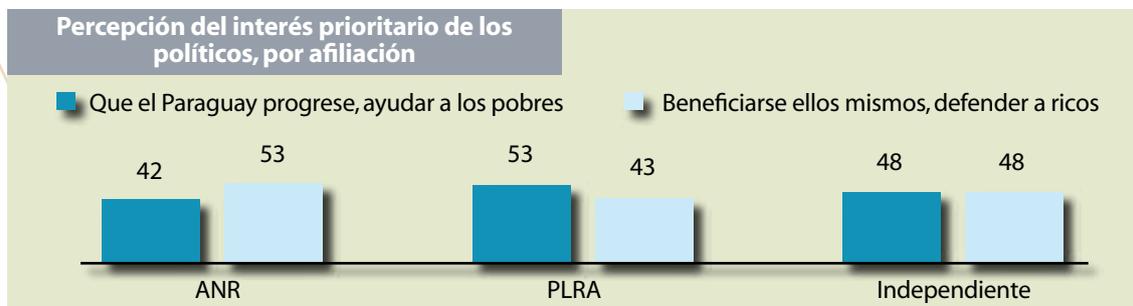


Gráfico N° 23 b

¹⁸ Los encuestados que eligieron la primera alternativa insistieron en marcar también la última, lo que no estaba previsto en la lógica del procesamiento, de respuesta única. La asociación subyacente sería la de político rico o enriquecido que defiende a su propio sector social.

OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Se indagó, finalmente, la opinión de la población sobre cinco posibles obstáculos estructurales —o históricos— para el desarrollo del país. La pregunta se basó en el concepto del *path dependance*, o sendero de dependencia, que condiciona el desarrollo de una nación a largo plazo. Entre frenos estructurales reconocidos, se incluyó uno más discutible como “obstáculo” —la expansión de la agricultura mecanizada— por la conflictividad que este proceso genera en el campo y los posicionamientos contradictorios de grupos sociales al respecto.

Nueve de cada diez personas considera que la mala gestión política condicionó el desarrollo del país, y tres de cada cuatro asignan relevancia a “la forma de ser de los paraguayos”. Esta frase, redactada en forma ambigua, está en el Paraguay socialmente ligada a un discurso etnocéntrico sobre la “idiosincrasia de nuestra gente” como causa de la pobreza y el subdesarrollo. Al cruzar esta respuesta por lengua hablada, esta percepción resulta más frecuente entre hispanohablantes (84%) que entre guaraníhablantes (73%).

Tres de cada cinco personas entienden como obstáculo los condicionamientos geográficos (mediterraneidad) y la ausencia de recursos minerales o petrolíferos, con una tasa alta (16%) sin opinión al respecto. Más de la mitad de la población ve en la expansión de la agricultura mecanizada un freno al desarrollo (entendido como desarrollo humano y no como crecimiento económico) y aquí se detectan pronunciados sesgos según el área geográfica: son los habitantes rurales (63%) mucho más que los urbanos (47%) quienes opinan de esta manera.

Finalmente, pese al reiterado argumento de la historiografía oficial, las guerras del pasado son percibidas como freno estructural al desarrollo del Paraguay por apenas el 35% de la muestra, aunque sobre este punto se dio igualmente un alto desconocimiento (21%).

<i>Preg. 29: ¿Cree usted que son obstáculos para el desarrollo del país?</i>	<i>Bastante, más o menos</i>	<i>Poco o nada</i>	<i>NS/NR</i>
El peso del pasado (guerra de la Triple Alianza).	35,0	44,1	20,9
La expansión de la agricultura mecanizada (soja).	55,8	34,6	9,4
La mediterraneidad y escasez de los recursos como petróleo, gas, minerales, etc.	62,0	22,0	16,0
La forma de ser de los paraguayos (la mentalidad / comportamiento de la población).	76,1	15,6	8,3
La mala gestión de los gobernantes del país (gobiernos ineficientes o corruptos).	91,2	4,8	4,0

3. GOBERNABILIDAD, BUEN GOBIERNO

Donde existe gobernabilidad democrática, el aparato de Estado recibe una evaluación homogénea de la sociedad, sin grandes desigualdades entre poderes. Debido al presidencialismo que caracterizó al sistema político paraguayo, la evaluación o las expectativas favorables de la gente favorecen normalmente al Poder Ejecutivo, en detrimento del Legislativo y el Judicial. Sondeos anteriores muestran —en la apertura de un nuevo período constitucional— una alta confianza en el trabajo del titular del Ejecutivo, que tiende a caer en los años siguientes y una percepción mediocre, pero más uniforme, del trabajo del Parlamento (ver Anexo Nro. 5).

La EGD registró, a pocos meses del cambio de gobierno, una muy alta tasa de población (73%) con opinión favorable sobre el trabajo del Ejecutivo (del presidente y ministros/as), aprobación que cae al 39 y 32% respecto al del Poder Legislativo y Judicial. Esta evaluación sufre sesgos importantes según la afiliación, el perfil autoritario o democrático, área de residencia y sexo de las personas encuestadas.

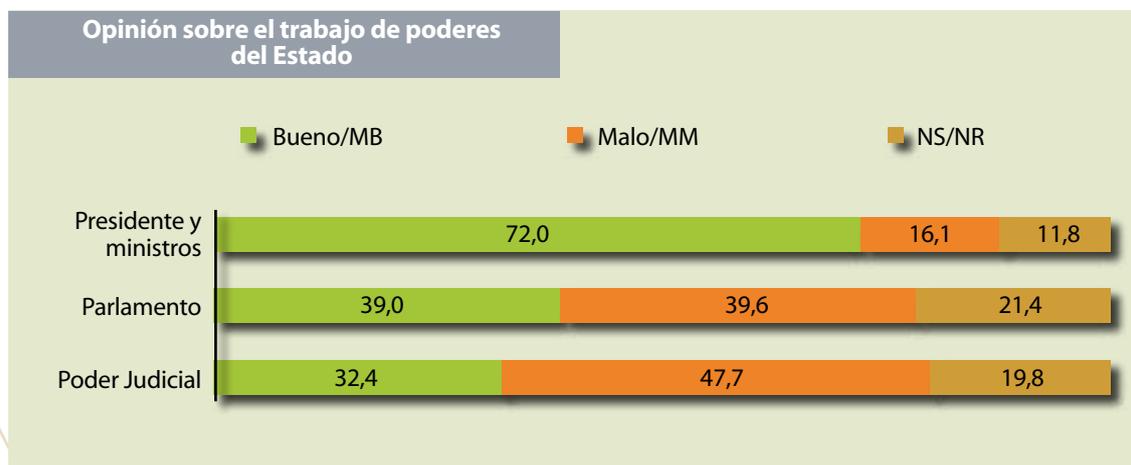


Gráfico N° 24

Un 12% se abstuvo de opinar sobre el trabajo del Ejecutivo (no sabe, no responde); tasa que prácticamente se duplica respecto a los otros poderes (20% a 21%). Las acciones del presidente y su gabinete tienen mayor visibilidad, o están mejor definidas como actos de poder político que las del paramento o la judicatura. Aunque la evaluación positiva del Ejecutivo es común en todos los partidos, son los liberales (partido en el poder) quienes mejor lo evalúan: hay más de 12 puntos porcentuales de diferencia con los colorados (antes partido en el poder, hoy en la oposición).

Preg.37: Hablando en general del gobierno, ¿qué opina del trabajo que están realizando?

	PLRA		Sin afiliación		UNACE		ANR	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Presidente y ministros/as	657	100,0	844	100,0	78	100,0	1.309	100,0
Muy Bueno / MB.	531	80,8	611	72,4	54	69,2	896	68,4
Malo / Muy malo	65	9,9	141	16,7	16	20,5	249	19,0
NS/NR	61	9,3	92	10,9	8	10,3	164	12,5
Parlamento	657	100,0	844	100,0	78	100,0	1.309	100,0
Muy Bueno / MB	281	42,8	340	40,3	22	28,2	485	37,1
Malo / Muy malo	243	37,0	325	38,5	43	55,1	544	41,6
NS/NR	133	20,2	179	21,2	13	16,7	280	21,4
Poder Judicial	657	100,0	844	100,0	78	100,0	1.309	100,0
Muy Bueno / MB	204	31,1	306	36,3	24	30,8	410	31,3
Malo / Muy malo	322	49,0	375	44,4	41	52,6	644	49,2
NS/NR	131	19,9	163	19,3	13	16,7	255	19,5

Por el contrario, las personas no afiliadas son algo más críticas (evalúan como malo o muy malo) del trabajo parlamentario y menos críticas de las actuaciones del Poder Judicial. En el cruzamiento por sexo de los entrevistados, los hombres desaprueban, en mayor medida que las mujeres, el trabajo del Parlamento (45% vs. 32%) y del Poder Judicial (55% vs. 42%). Un sesgo similar existe entre pobladores urbanos, más críticos que los rurales (lo superan en 10 puntos porcentuales en la evaluación negativa del Judicial, y en 6 puntos respecto al Legislativo).

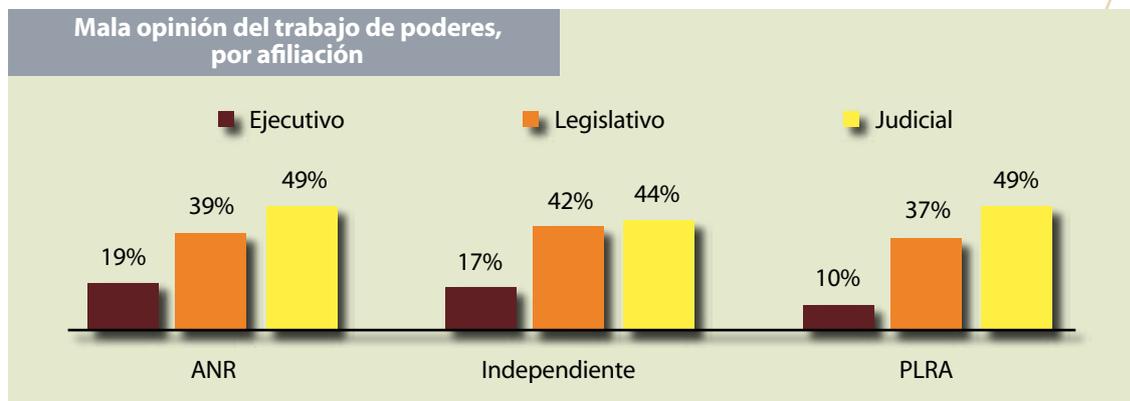


Gráfico Nº 25

No se detectan sesgos por nivel socioeconómico en la evaluación del Ejecutivo, pero sí en la de los otros dos poderes. Los no pobres juzgan algo peor el trabajo parlamentario y mucho peor el del Poder Judicial (6 y 11 puntos porcentuales, respectivamente) que los pobres. Como esta variable está ligada a años de estudio y a interés en la política, este grupo es el más informado sobre la actuación de parlamentarios, jueces y miembros del gabinete del Ejecutivo. Más de la cuarta parte (27%) de la población pobre no evaluó (no sabe, no responde) el trabajo del Legislativo y del Judicial. Finalmente, las personas de perfil autoritario son más críticas del trabajo parlamentario y del Ejecutivo que las de perfil democrático.

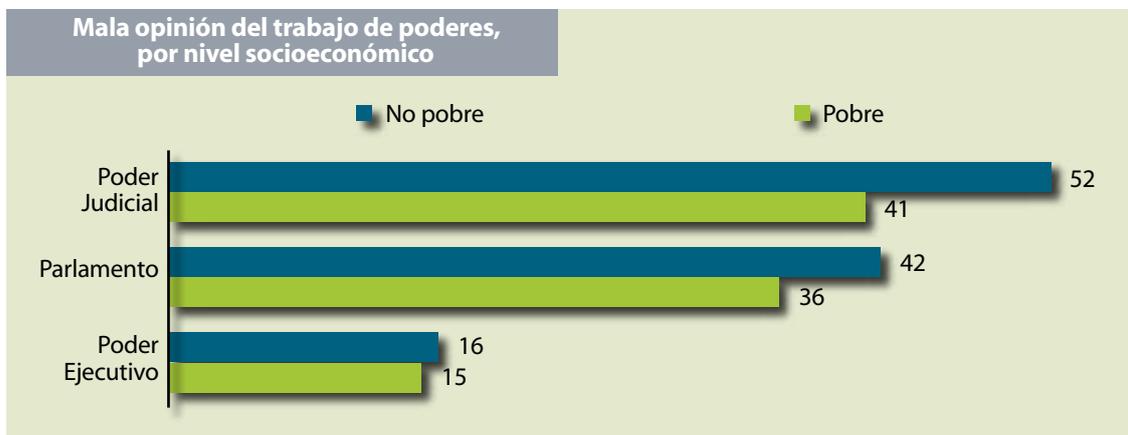


Gráfico N° 26

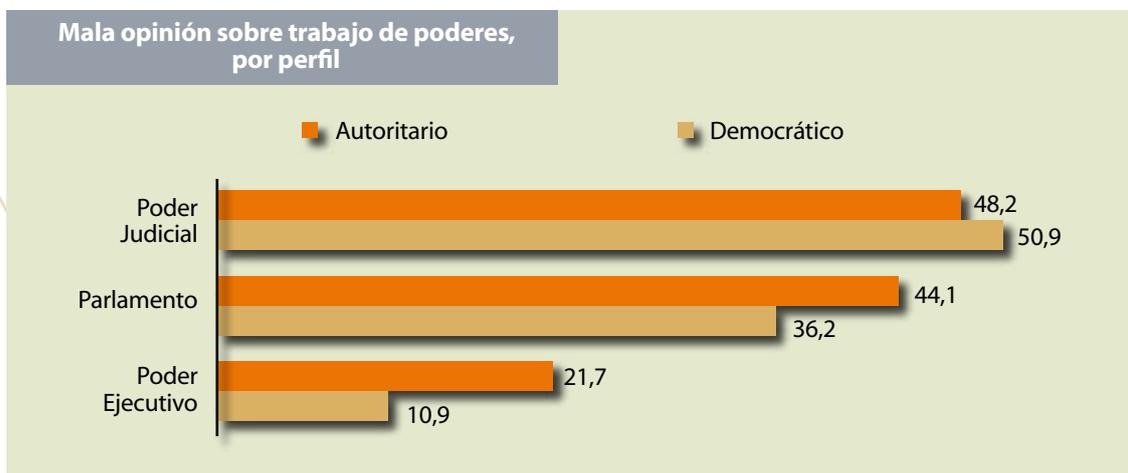


Gráfico N° 27

EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El tercer componente de la EGD busca registrar percepciones, opiniones y evaluaciones de la ciudadanía respecto al funcionamiento y la transparencia del aparato del Estado. Tras indagar las opiniones sobre el trabajo del Poder Ejecutivo y de su gabinete en general, se demandó opiniones sobre el cumplimiento de funciones específicas del Estado, y evaluación de experiencias de usuarios de servicios públicos en su contacto con este aparato.

En esta cuestión, se tiene una percepción similar a la de la calidad de la democracia. Sólo una cuarta parte de la población (24,1%) está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “La Administración pública - entes, ministerios, etc.- funciona bien en el Paraguay” (y dos tercios, o 67,3%, en desacuerdo o muy en desacuerdo). Pero al reiterar la pregunta contextualizándola en el tiempo, las dos quintas partes (41,5%) entiende que ella funciona mejor ahora que bajo el gobierno de Duarte Frutos.

Preg. 35: Si se compara con el gobierno anterior (el de Nicanor Duarte Frutos), usted diría que la administración pública funciona ahora...

	ANR		PLRA		UNACE		Sin afiliación	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Mejor	462	35,3	351	53,4	29	37,2	293	34,7
Igual	568	43,4	217	33,0	37	47,4	381	45,1
Peor	182	13,9	48	7,3	11	14,1	98	11,6
NS/NR	97	7,4	41	6,2	1	1,3	72	8,5
Total	1.309	100,0	657	100,0	78	100,0	844	100,0

Nuevamente en este punto los sesgos por afiliación política son marcados: entre el porcentaje de liberales (53,4%) y el de no afiliados (34,7%) que ven mejorías en la administración pública hay 16 puntos de diferencia. Este último grupo, junto a los colorados, es el que ve menos cambios al respecto (45,1% y 43,4% de personas para las cuales ella “funciona igual”).

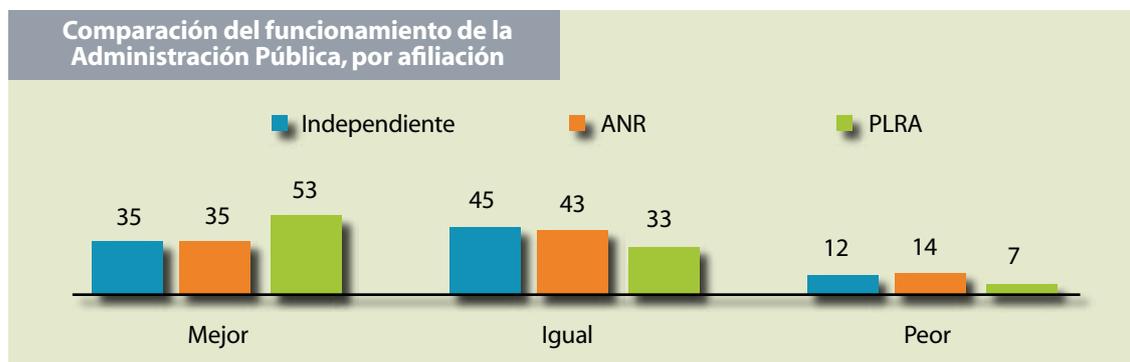


Gráfico N° 28

Las mujeres y los hispanohablantes tienden a ver más persistencia en el aparato del Estado que los hombres y los guaraníhablantes. Por su parte, la población pobre percibe más mejorías en este aspecto, mientras para la no pobre hay más continuidad que cambios en la Administración Pública.

Preg. 35: Usted diría que la Administración Pública funciona ahora...

	Pobre	No Pobre	Total
Mejor	42,7%	36,6%	39,0%
Igual	35,2%	45,5%	41,5%
Peor	13,5%	10,6%	11,7%
NS/NR	8,6%	7,3%	7,8%
Total	100%	100%	100%

La frase *Los planes y programas del gobierno responden a las necesidades de la población* logró más rechazo (47% en desacuerdo o muy en desacuerdo) que aceptación (de acuerdo o muy de acuerdo, 38,2%), con sesgos similares de tipo partidario, y una tasa considerable (15%) de no respuesta. A la escasa difusión de los planes y programas de gobierno, se suma la dificultad de evaluarlos en función a las demandas y necesidades poblacionales.

Es probable que la alta calificación del trabajo del Ejecutivo se base sobre la confianza en su voluntad de realizar cambios: una de las frases propuestas *Las autoridades tienen realmente ganas de solucionar los problemas del país* obtuvo bastante aceptación (46,4%), aunque similar rechazo (45,4%), con sesgos por afiliación. La diferencia entre liberales por una parte, y colorados o no afiliados por otra, que aceptan esta afirmación oscila entre 9 y 10 puntos porcentuales.

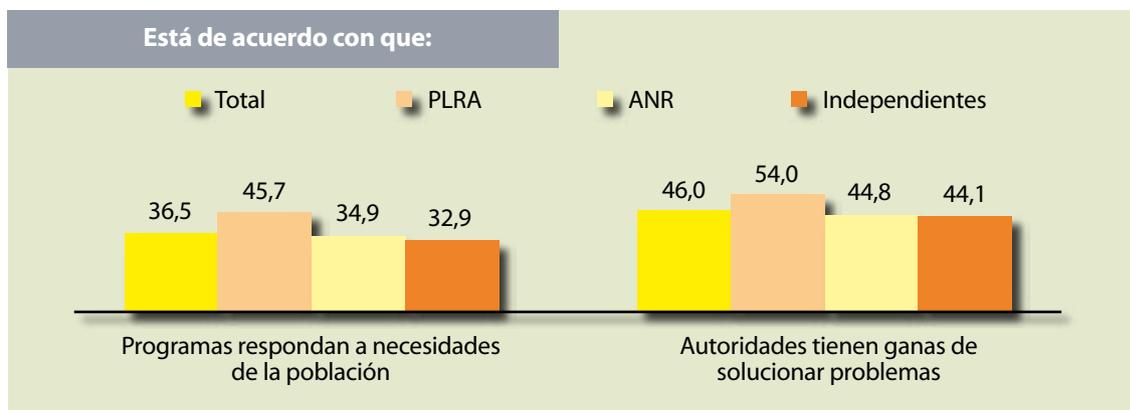


Gráfico N° 29

Otra pregunta permitió desglosar la opinión sobre tareas específicas cumplidas por el actual gobierno. Las evaluaciones son muy negativas respecto a funciones socioeconómicas (promoción del crecimiento económico, del empleo o combate a la pobreza): 3 a 4 personas de cada cinco, entienden que poco o nada se hizo al respecto. Relativamente, hay mejor percepción sobre funciones políticas, como la defensa de los Derechos Humanos o el combate a la corrupción: 30% a 40% de las personas entiende que el gobierno hace mucho o bastante al respecto.



Gráfico N° 30

Es la población no pobre la más crítica respecto al cumplimiento de todas las funciones que la pobre extrema (de 7 a 11 puntos porcentuales de diferencia). Por su parte, esta última ve más esfuerzos del gobierno (mucho o bastante) en lo relativo a promover la creación de empleo y combatir la pobreza (6 puntos) que la no pobre. También aquí el sector de menores ingresos presenta altos índices de no respuesta: una de cada cinco personas en pobreza extrema no sabe o no responde lo relativo a promoción del crecimiento económico y fomento de la igualdad social.

<i>Preg. 38: Hasta qué punto diría usted que el Gobierno actual:</i>	<i>Calificación</i>	<i>Pobre extrema %</i>	<i>No pobre %</i>
Defiende los Derechos Humanos	Mucho/Bastante	33	32
	Poco/Nada	54	61
Lucha contra la corrupción	Mucho/Bastante	42	39
	Poco/Nada	48	55
Promueve el crecimiento económico	Mucho/Bastante	24	24
	Poco/Nada	55	66
Fomenta la igualdad social	Mucho/Bastante	27	30
	Poco/Nada	53	60
Promueve la creación de empleo	Mucho/Bastante	20	14
	Poco/Nada	69	80
Combate la pobreza	Mucho/Bastante	28	22
	Poco/Nada	66	73

Esta mala percepción sobre el cumplimiento de funciones es tendencial a mediano plazo, y mostraba niveles aún mayores durante el gobierno anterior. De acuerdo con la Encuesta de opinión política del CIRD-USAID (2006), el 85% entendía que el gobierno de Duarte Frutos poco o nada promovía el empleo, y para el 73% a 74%, tampoco implementaba medidas para combatir la corrupción ni la pobreza (ver Anexo Nro. 6).

COBERTURA Y SESGOS DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS

En el último módulo de la EGD, se pasó de las percepciones u opiniones políticas a la experiencia misma de la ciudadanía en su contacto con el aparato del Estado, como usuaria de servicios públicos. Aquí la muestra original se expandió a 8.755 casos, ya que se indagó sobre las gestiones realizadas a lo largo del año anterior por algún miembro del hogar ante catorce ministerios, entes u otros organismos del Estado central (P. Ejecutivo y Judicial) o descentralizado.¹⁹

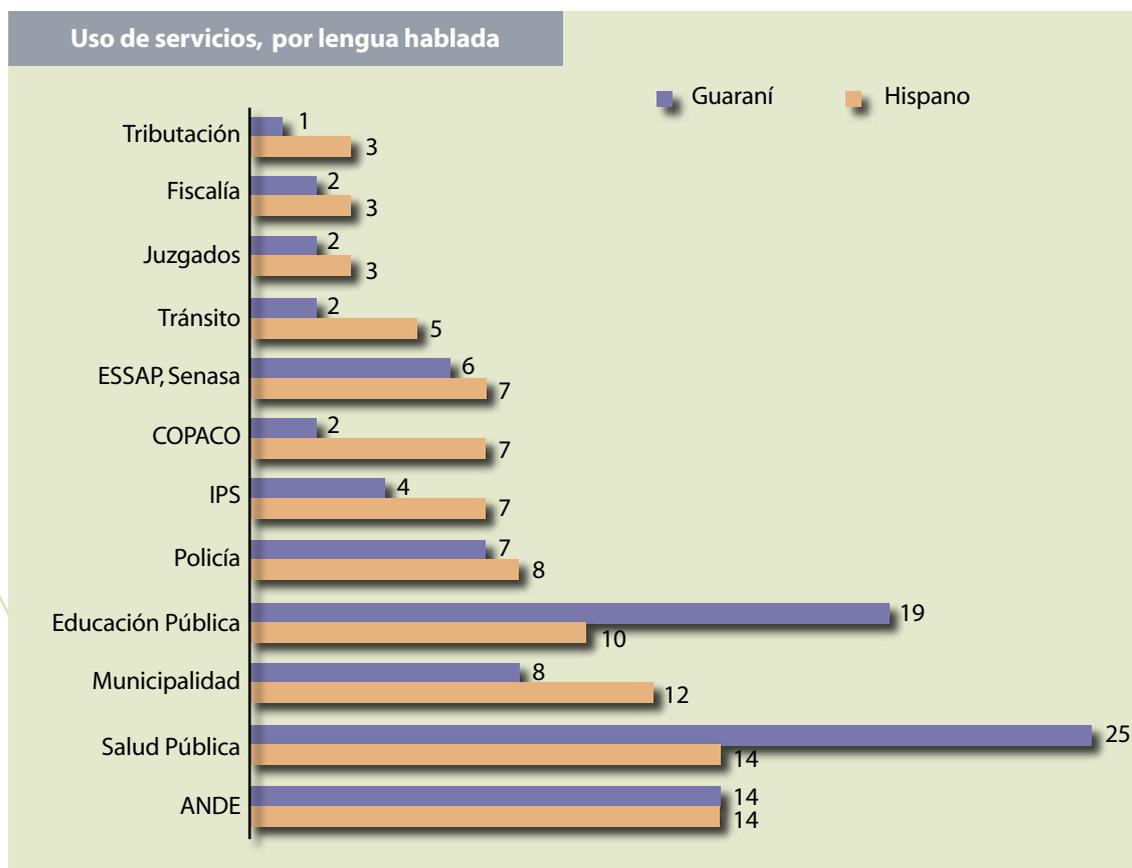
El “ranking” de uso de servicios públicos durante los doce meses del 2008 posiciona en los primeros lugares los servicios de salud (una de cada cinco personas realizó alguna gestión ante centros de salud, hospitales públicos, etc.) y educación pública, ANDE (energía eléctrica) y Municipios. En el otro extremo, los de telefonía fija, control del tránsito vehicular, Juzgados y Fiscalía, Tributación y Aduanas fueron los menos utilizados por la población.



Gráfico N° 31

19 1. Autoridades de Tránsito; 2. Viceministerio de Tributación (Hacienda); 3. Servicio de agua potable (ESSAP, SENASA, etc.); 4. Servicio de electricidad – ANDE; 5. El Registro Civil; 6. La Municipalidad; 7. Servicios públicos de salud; 8. Ministerio Público, Fiscalía; 9. Centros educativos públicos; 10. El Instituto de Previsión Social; 11. La Policía Nacional; 12. Los Juzgados; 13. La Dirección General de Aduanas; 14. COPACO y 15. Otro, por especificar.

El cruzamiento de gestión ante una oficina pública con lengua hablada por las personas usuarias muestra los sesgos socioculturales de estos servicios. Considerando que la variable lengua está asociada a la de nivel socioeconómico, puede detectarse el “rostro más social” de algunos servicios públicos respecto a otros. Los de salud y educación son mucho más empleados por guaraníhablantes que por hispanohablantes (9 a 11 puntos porcentuales de diferencia), mientras sucede lo contrario con los de telefonía fija (COPACO), control del tránsito vehicular, municipios y oficinas de Aduana o Tributación (con un sesgo menor). Independientemente de las diferencias de cobertura a nivel nacional (casi todos los hogares poseen energía eléctrica, pero sólo tres de cada cinco cuenta con tubería de agua corriente dentro de la vivienda), tampoco se detectan sesgos por lengua hablada en la provisión de servicios de agua corriente.



El siguiente gráfico refleja el carácter marcadamente urbano de servicios públicos como el de telefonía fija, previsión social, agua potable, tributación y Fiscalía. En el otro extremo, los de educación y salud pública, de mayor cobertura, son también los mejor distribuidos geográficamente: las tasas de población rural y urbana que accede a estos servicios (51% y 54% urbano, 49% y 46% rural, respectivamente) conciden con la distribución de la población por áreas de residencia (ver Anexo Nro. 7).

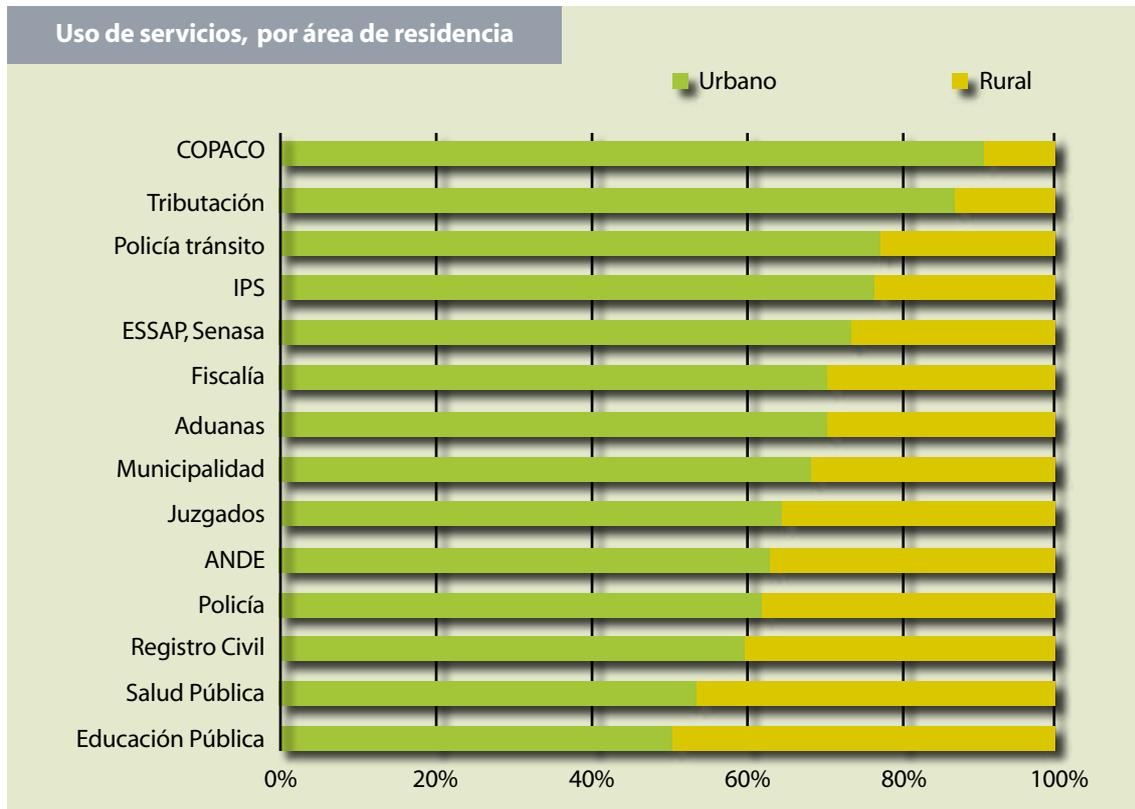


Gráfico N° 33

EFICIENCIA Y CALIDAD DEL APARATO DEL ESTADO

Las cifras del módulo de evaluación de servicios públicos matizan la evaluación mediocre recibida por la Administración Pública en una pregunta anterior. Una gran mayoría (89% a 97%, según instituciones) dice haber obtenido los servicios demandados en sus gestiones ante el aparato del Estado durante el 2008. Las instituciones de mínima cobertura (Fiscalía, Tránsito, Tributación, Juzgados) son las que registran menor eficiencia en la provisión de servicios, situándose por debajo del promedio (89%).

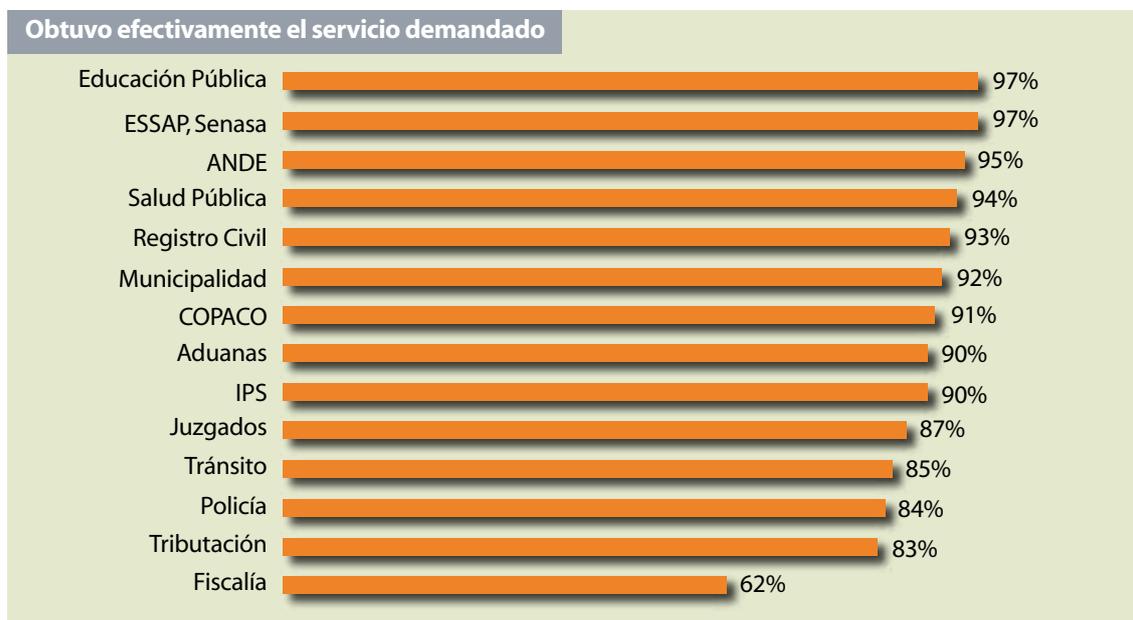


Gráfico N° 34

La peor posicionada fue la Fiscalía (sólo el 62% de usuarios/as lograron lo solicitado); y también la Policía Nacional, cuyos servicios fueron requeridos por el 8% de la población, se sitúa por debajo del promedio general. Estos datos explican, en parte, que la inseguridad y el crecimiento de la delincuencia sigan posicionados, en la percepción de la gente, como el segundo gran problema del país.

También es llamativa la buena evaluación dada, en promedio, a los servicios públicos recibidos: cuatro de cada cinco personas (79,8%) los califica como de buena o muy buena calidad. Aquí caben algunas observaciones: por una parte, las personas encuestadas parecen asociar calidad al bajo

costo o a la gratuidad del servicio recibido.²⁰ Por otra parte, el nivel de satisfacción depende de las expectativas previas, que según lo señalado antes, son bajas respecto al funcionamiento y eficiencia de la Administración Pública.²¹

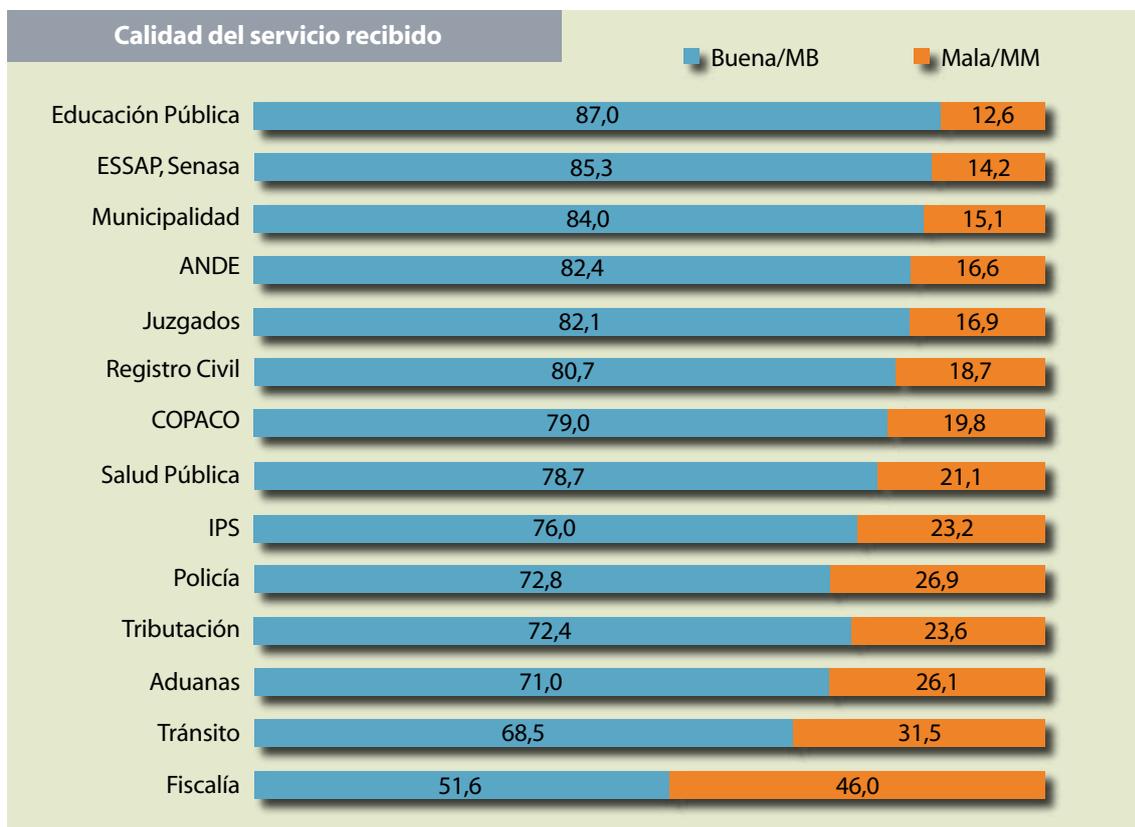


Gráfico N° 35

Esta calificación empeora respecto a los servicios de la Fiscalía, Tránsito, Policía e IPS y posiciona mejor a los de educación, agua potable, municipios y ANDE (ver Anexo Nro. 8). Los habitantes de áreas rurales, los guaraníhablantes y los hombres tienden a calificar mejor la mayoría de los servicios públicos que pobladores urbanos, hispanohablantes y las mujeres (ver Anexos Nros. 9 a 11).

20 Según la información proporcionada por el grupo de encuestadores, muchas personas explicaban espontáneamente su respuesta de buena calidad, agregando *era gratis, o salió barato*.

21 Investigaciones de opinión y de mercado habían detectado el bajo nivel de exigencia del consumidor paraguayo, lo que podría extenderse a las expectativas de usuarios.

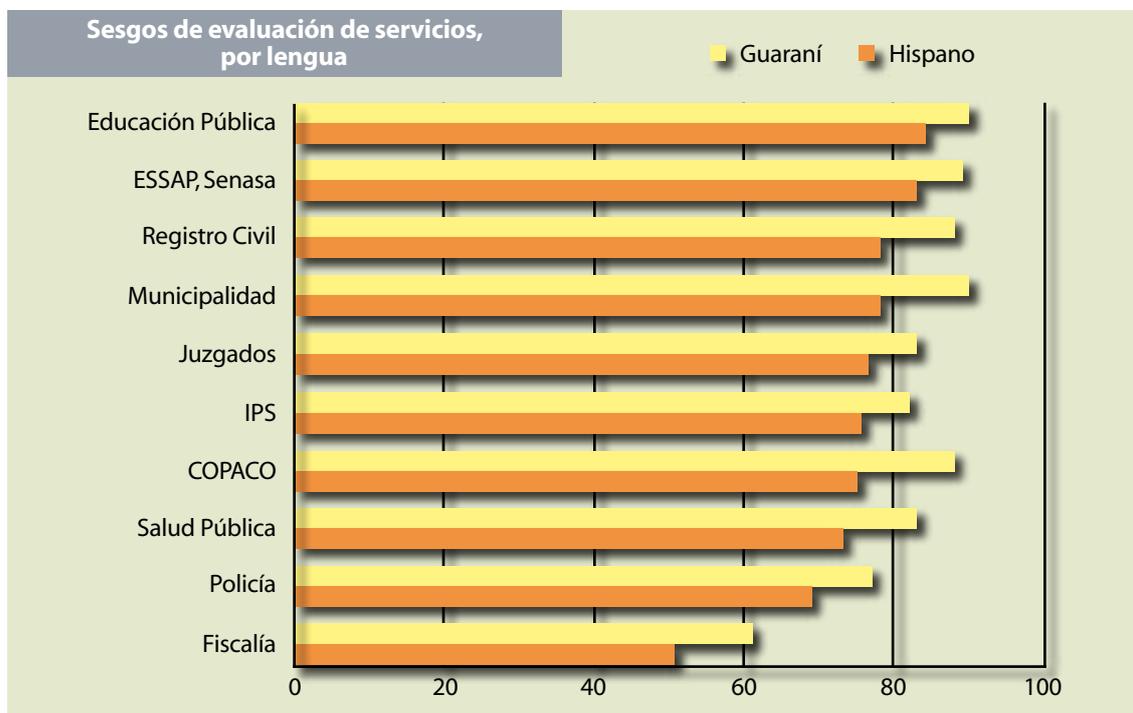


Gráfico N° 36

Del 20, 2% de los usuarios insatisfechos, menos de una quinta parte (3,7%) presentó en la institución respectiva alguna queja por la mala calidad del servicio, demora o mal trato recibido en las instituciones públicas durante los últimos 12 meses. El desconocimiento de sus derechos ciudadanos, o de los mecanismos adecuados para realizar las protestas, o la percepción de inutilidad de estos procedimientos pueden explicar esta baja proporción.

EL ESTADO DE LA CORRUPCIÓN

Los fenómenos de la corrupción y de la escasa transparencia de la gestión pública —situados en quinto lugar en la percepción de los principales problemas del país— fueron tratados por la EGD, tanto en la percepción sobre sus tendencias recientes como en la experiencia vivida por las personas entrevistadas de algunas de sus manifestaciones.

Se pidió a la población entrevistada su opinión sobre el estado general de la corrupción a fines del 2008, comparándola con la imperante durante el gobierno anterior. Las opiniones estaban equilibradas entre quienes entendían que había disminuido (42%) y quienes la percibían igual (41%). Y una de cada diez personas (11%) sostuvo que la corrupción era mayor que antes del cambio de gobierno. Al igual que en otras percepciones políticas, ésta resultó acentuadamente sesgada por la afiliación partidaria.

Preg. 39: Si se compara con el gobierno anterior (el de Nicanor Duarte Frutos) usted diría que la corrupción (pago de coimas, negociados con funcionarios del gobierno, etc.) es ahora...

	Total %		ANR		PLRA		Unace		Otros		Sin afiliación	
			Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Mayor	238	11,3	170	13,0	60	9,1	6	7,7	1	3,3	80	9,5
Igual	833	39,7	563	43,0	209	31,8	30	38,5	16	53,3	379	44,9
Menor	911	43,4	492	37,6	360	54,8	40	51,3	13	43,3	345	40,9
NS/NR	115	5,5	84	6,4	28	4,3	2	2,6	-	-	40	4,7

Si se agregan las categorías de respuesta *igual* y *mayor* —es decir, no se perciben cambios o resultados en el combate a la corrupción del nuevo gobierno— la mayoría absoluta de personas sin afiliación, o las de la ANR, coincide con esta opinión. Por el contrario, la misma mayoría de personas afiliadas al PLRA entiende que la corrupción ha disminuido en la actualidad, si se la compara con la del gobierno anterior.



Gráfico N° 37

La población femenina es algo más crítica en este aspecto (55% percibe que la corrupción es igual o mayor) que la masculina (47,5%), tal como sucede respecto al funcionamiento de la Administración Pública. Si se parte de la base que las gestiones en áreas —educación, salud, registros públicos, municipios, servicios de agua y luz— relativas a la vida doméstica o familiar son generalmente realizadas por mujeres en el Paraguay, esta percepción podría estar más ligada a su experiencia cotidiana que a posturas ideológicas o políticas. En este aspecto, no se detectaron sesgos por lengua hablada en el hogar ni por área de residencia urbano-rural.

Con otras dos preguntas se pasó de la percepción general a la opinión basada en conocimiento o experiencia: la primera, si conocían a alguien que tuvo que dar sobornos a lo largo del año 2008 (es decir, los últimos meses del gobierno Duarte Frutos y los primeros del de Lugo) y la segunda, para las personas²² que realizaron gestiones ante algún organismo del Estado, si oyeron que en esa institución se acostumbraba demandar retribuciones ilegales.

	Sí	No	NS/ NR
<i>Preg. 49: ¿Conoce a alguien que haya tenido que pagar coima a un empleado público en los últimos 12 meses (incluye funcionarios de entes, ministerios, municipalidades, policía, poder judicial, etc.?)</i>	14,4	83,2	2,3
<i>Preg. 55: Escucharon decir que los funcionarios piden o insinúan pago de coimas o regalos para facilitar un trámite en las instituciones donde realizó gestiones durante los últimos 12 meses...?</i>	14,5	85,0	0,5

²² Para la segunda pregunta la muestra pasa de los 2.000 casos iniciales a 8.755 miembros del hogar que realizaron gestiones ante el aparato del Estado en el 2008.

Algo más del 14% de la población recibió entonces información directa de esta forma de corrupción durante el año 2008. Pero al realizar gestiones o demandar servicios en las instituciones públicas, sólo el 6,4% tuvo experiencia real de cohecho o intentos de cohecho durante esos doce meses, por lo que la percepción de hechos de corrupción duplica en Paraguay la experiencia directa de ella.

Esta última pregunta atañe a una de las formas de corrupción de las muchas existentes, la *de menudeo*, que implica al funcionario/a encargado de atención a los usuarios. Las otras formas — tráfico de influencias, cobro de porcentajes sobre contratos y licitaciones, malversaciones, descuentos compulsivos, etc.— requieren instrumentos de medición distintos del de una encuesta. Por otra parte, sentar líneas de base con estos indicadores implica trabajar con un periodo anual, de modo a comparar estos datos en el futuro. Como en el 2008 hubo cambio de gobierno, no es posible discriminar qué parte de esa experiencia de corrupción corresponde al gobierno anterior o al actual.

Preg.56: Le solicitaron, se sintió obligado a dar, o dio voluntariamente retribuciones como: regalos, propinas, sobornos o coimas, etc., en las instituciones donde realizó gestiones durante los últimos 12 meses...

	Casos	%
Le solicitaron	209	2,4
Se sintió obligado	147	1,7
Dio voluntariamente	93	1,1
Le solicitaron, pero no dio	46	0,5
No	8.201	93,6
NS/NR	59	0,7
Total	8.755	100,0

Del 6,4% (495 personas) de la gente que sufrió esta forma de corrupción en su contacto con el aparato del Estado, una décima parte (46 personas) rechazó estos pedidos de coima. Estudios anteriores comparables²³ habían estimado la tasa de víctimas de esta forma de corrupción en un 17% a 22% de la población usuaria de servicios públicos, lo que permite deducir una importante caída de estas prácticas en el año anterior.

La alternancia política ocurrida a mediados del 2008 podría explicar este cambio, sea porque se rompió el *árbol* de recaudaciones anterior, en el cual eran las autoridades superiores de entes y ministerios las beneficiarias de recaudaciones ilegales, sea porque el funcionariado evita ahora seguir por su cuenta con estas prácticas que justificarían sumarios administrativos y despidos.

²³ Transparencia Paraguay, *Encuesta Nacional de Corrupción, 2008* y CISNI, *Patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay*, setiembre de 2005.

Esta clara disminución de las demandas de coimas a los usuarios de servicios públicos podría explicar, parcialmente, la calificación recibida por estos servicios (de *buena calidad* para cuatro de cada cinco usuarios/as). El contraste entre el temor —o la expectativa negativa— de demanda de sobornos, y la baja experiencia de esta forma de corrupción, pudo haber aportado a la calificación favorable de los servicios.

La última pregunta de la EGD —cuya formulación deberá ser afinada en posteriores mediciones— buscó detectar la percepción sobre el trato discriminatorio de funcionarios públicos hacia usuarios de servicios. Sólo una décima parte de las personas encuestadas afirmó haber sufrido discriminación por parte de funcionarios públicos, aduciendo, como causa principal, la ausencia de amigos o conocidos en esa institución, y en segundo lugar, condiciones ligadas a una desfavorable condición socioeconómica (pobreza, desempleo, baja escolaridad, etc.).

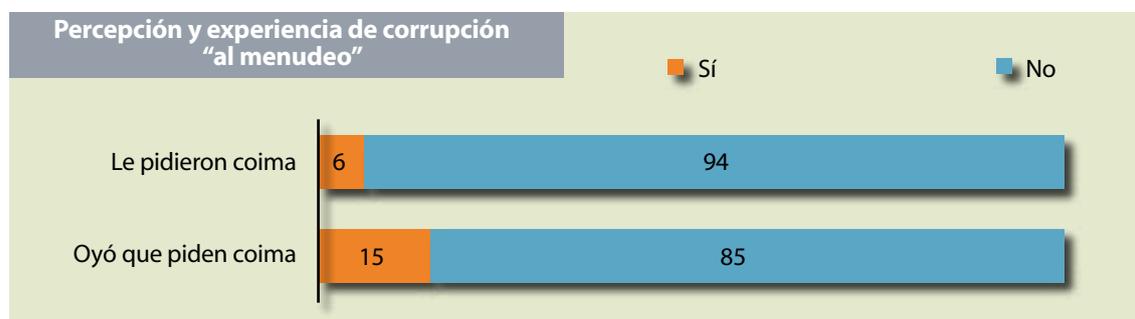


Gráfico N° 38

<i>Preg. 59: En los últimos 12 meses ¿Usted se ha sentido discriminado por parte de algún funcionario público?</i>	<i>Pobre</i>	<i>No pobre</i>	<i>Total</i>
Por hablar guaraní o por su forma de hablar	0,5	0,4	0,4
Por no tener amigos/conocidos dentro de esa institución	3,8	6,6	5,6
Por ser pobre, no tener trabajo, tener poca escolaridad	4,7	1,9	3,0
Por ser discapacitado	0,2	0,1	0,1
Otro	0,4	0,7	0,6
No se ha sentido discriminado	89,3	89,3	89,3
No responde	1,0	1,0	1,0

La discriminación por falta de contactos dentro de las instituciones públicas ya había sido detectada en encuestas del PNUD centrada en las desigualdades²⁴, y está relacionada tanto al carácter patrimonial y *clientelar* del aparato del Estado paraguayo, como al carácter tradicional de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.

POSIBLES INSTRUMENTOS DE REFORMA

Finalmente, se indagó sobre la aceptación o rechazo de medidas para mejorar la calidad y eficacia del sector público. Dos de las opciones propuestas: *Que para ingresar como funcionario/ a no importe la afiliación sino la capacidad y los estudios*; y *Que el sueldo de los funcionarios esté acorde a su calificación y capacidad* alcanzaron un nivel altísimo de aceptación (94 a 95%). Incluso una tercera *Que se despidan a los funcionarios planilleros* logró una opinión muy favorable (91%), lo que es llamativo considerando la extensión del clientelismo en el país.

Aunque hubo una notable tasa de abstención en opinar sobre las dos últimas (13% a 14%); una de ellas fue aprobada por cuatro de cada cinco personas: *Que se promueva la descentralización*, mientras la última *Que se privatizen las empresas públicas ineficientes* obtuvo un nivel de rechazo considerable: dos de cada cinco personas no cree que esta medida pueda mejorar la calidad y eficacia de la Administración Pública.

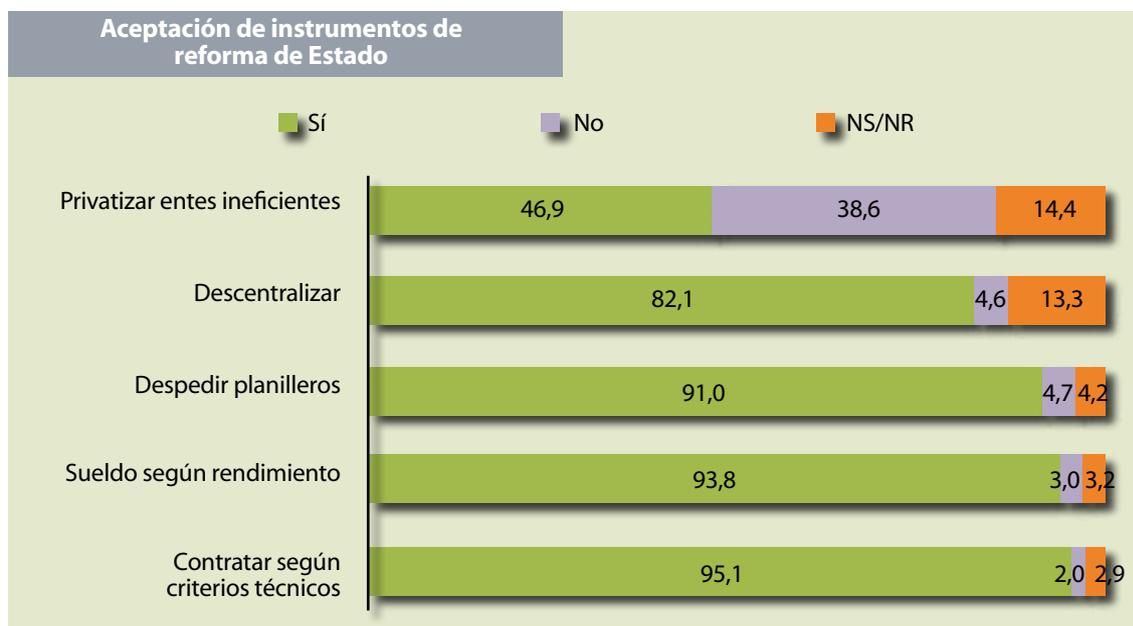


Gráfico N° 39

CAPÍTULO V

LA GOBERNABILIDAD AL ESTILO PARAGUAYO



LA GOBERNABILIDAD AL ESTILO PARAGUAYO

Uno de los grandes temas del debate político paraguayo durante la transición democrática fue el de la gobernabilidad. Esta ha sido entendida, en su forma básica o “dura”, como un conjunto de condiciones políticas y sociales que permitieran llevar adelante políticas gubernamentales con apoyo suficiente en el Parlamento, de modo a permitir al Gobierno sobrevivir a las diferentes coyunturas políticas, evitando sucumbir en su acción ante un eventual quiebre institucional.

La cuestión de la gobernabilidad resurgió tras las elecciones de abril del 2008, cuando el candidato de la Alianza Patriótica fue electo y se encontró en similar situación que sus predecesores colorados, sin apoyo parlamentario mayoritario en ambas Cámaras del Congreso. El presidente Lugo tiene el agravante de carecer de un partido político de pertenencia propia, habiendo sido propuesto como independiente (*superpartes*) por la coalición de partidos de diferentes tendencias políticas e ideológicas que lo apoyaron. En estas condiciones, el riesgo de entrar en la espiral de la ingobernabilidad²⁵ se vuelve una constante.

Una mayoría parlamentaria opositora puede bloquear o limitar las políticas que el gobierno propone, provocando la insatisfacción de las demandas de diferentes grupos sociales, y por ende, conflictos con los mismos. Estos conflictos merman el consenso y reducen la legitimidad y confianza en el gobierno, lo que disminuye su capacidad para tomar iniciativas y enfrentar problemas nacionales. En un círculo vicioso, esta incapacidad mina aun más la confianza de actores políticos y sociales, lo que conduce a quebrantar el régimen político e institucional.

La ingobernabilidad puede ser nefasta al desarrollo democrático del Paraguay, en un momento histórico de su vida política en el que, tras seis décadas de gobierno colorado, experimenta un cambio radical de actores gubernamentales. Interesa, por lo tanto, analizar cuáles fueron los mecanismos que permitieron, en la transición democrática, construir alguna forma de gobernabilidad en el país, y cuya ausencia generó quiebres institucionales o crisis de gobierno. Es decir, cómo se desarrolló la gobernabilidad al “estilo” paraguayo.

Una investigación de campo analizó empíricamente cómo los actores políticos, económicos y sociales actuaron en las últimas dos décadas para construir gobernabilidad, en casos paradigmáticos, a través de análisis de artículos de prensa y entrevistas calificadas a ex autoridades de los tres poderes del Estado en la transición democrática.

25 Pasquino, Gianfranco: “Gobernabilidad”, en Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. *Diccionario de Política*. 7.ª edición. Siglo XXI Editores. 1991.

EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD

El problema de la gobernabilidad está hoy, más que nunca, presente en América Latina, donde hace dos décadas la mayoría de los países empezaron a transitar hacia la democracia, encontrándose con problemas de estabilidad y buen gobierno, similares a los que afectaron a naciones más desarrolladas.

Estos surgen de reformas neoliberales que redujeron bastante el papel del Estado, con la consecuente incapacidad de los gobiernos de satisfacer las crecientes demandas sociales, al no contar con las herramientas necesarias. La consolidación de las democracias se vio así entorpecida en muchos países de América Latina.²⁶

La imposibilidad de utilizar instrumentos públicos para regular e impulsar el desarrollo socioeconómico contribuyó a deslegitimar los nuevos gobiernos; y a corroer la confianza en el sistema democrático. En casos como el paraguay, los sondeos de opinión política registraron una creciente proclividad hacia regímenes autoritarios durante la transición.²⁷

En estas condiciones, la búsqueda de la gobernabilidad constituye no sólo un instrumento para el correcto desarrollo institucional y democrático del país, sino, sobre todo, un elemento central para la supervivencia misma de las nuevas y, a menudo, frágiles democracias suramericanas.

26 Heredia Vargas, R. *Gobernabilidad, una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>

27 Ver datos seriales del *Latinobarómetro* y de las encuestas del CIRD-USAID hasta 2006/7. Recién, tras las elecciones del 2008, un 49% de la población paraguaya consideró a la democracia como el mejor sistema de gobierno; este porcentaje se mantuvo antes cerca del 30% (www.latinobarometro.org).

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La acepción “dura” de la gobernabilidad, reducida al mantenimiento de la paz social y el orden, no tiene en cuenta qué elementos se utilizan para conseguir ese estado. Pero una gobernabilidad *democrática* supone consenso y concertación, más que cooptación o represión de sectores sociales o políticos opuestos al gobierno. Según N. Bobbio, *la ingobernabilidad es un problema que afecta sólo a los regímenes democráticos, no a los autocráticos*²⁸, debido a que la democracia supone participación y organización ciudadana en defensa de sus intereses, y un desafío a la capacidad gubernamental de responder a estas diversas, y a menudo contrapuestas, reivindicaciones.

Durante la dictadura del Gral. Stroessner, el orden y la paz social fueron logrados con un liderazgo autoritario, mediante la inclusión de amplios grupos sociales en el sistema prebendario del Estado y la violenta represión a distintas formas de oposición social o política al gobierno. La “gobernabilidad stronista” carecía de fundamentos democráticos.

Una de las definiciones de la gobernabilidad es *la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de sus espacios, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia del pueblo*,²⁹ de la que se deducen sus elementos intrínsecos: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad como la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados; o la consideración del sistema político como merecedor de apoyo. La eficacia como el equilibrio entre las demandas de la ciudadanía y la capacidad del gobierno en satisfacerlas.

La democracia es un sistema donde la legitimidad de un gobierno se origina no sólo en las elecciones, sino en el consenso que consigue mantener entre la población.³⁰ Sólo un gobierno eficaz, que logre satisfacer las exigencias de amplios grupos sociales, puede alcanzar el consenso de la mayoría de la población y gozar de legitimidad plena.

La gobernabilidad democrática requiere la legitimidad formal del poder político, y, además, disponer de condiciones necesarias para producir consenso y aceptación de los gobernantes por la ciudadanía en general. Esta *legitimidad se gana día a día*³¹. Cuando el gobierno no consigue responder eficazmente a las necesidades de la población se genera un conflicto con aquellos grupos sociales cuyas demandas no son satisfechas. Esto determina el quiebre del consenso, la

28 Citado por Acosta Silva, A. [en línea] *Gobernabilidad y Democracia. Perspectiva del Debate a Veinte Años del Reporte de la Comisión Trilateral* <<http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/adrian.htm>>

29 Arbós, X. y Giner, S. *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, México. 1993.

30 Pasquino, G. *op. cit*

31 Victoria Camps, en Heredia Vargas, R *op. cit*.

reducción de la legitimidad del gobierno, y el sistema entra en la espiral de la ingobernabilidad,³² con efectos corrosivos para el régimen político e institucional de un país.

En síntesis la *governabilidad democrática es el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz*³³, es decir, cuando el gobierno consigue equilibrar su capacidad de respuesta con las demandas de la sociedad, a través de la concertación con los representantes de las organizaciones políticas y sociales.

Ante la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, con expectativas crecientes respecto a las respuestas del Estado, éste debe ampliar su rol socioeconómico adquiriendo cada vez más funciones y obligaciones, para mantenerse con legitimidad y consenso.

Un camino —que depende del desarrollo de los partidos políticos, organizaciones sociales, gremios del sector privado, etc.— es negociar con grandes bloques político-sociales sobre la base del interés mutuo y la solidaridad. Esto permite al gobierno tratar con un número limitado de referentes, y activar instrumentos de mediación, diálogo y concertación que consigan garantizar la gobernabilidad del sistema.

La eficacia supone contar con la capacidad para aprobar leyes, eficiencia para ejecutarlas a través del aparato burocrático, y aceptación de los involucrados a fin de poder aplicar las políticas públicas.³⁴ En sistemas multipartidistas, que carecen de una mayoría predominante en el Legislativo, esta eficacia se da a partir de pactos o coaliciones para conformar mayorías parlamentarias, mientras en los sistemas bipartidistas se dan cuando el partido que conforma la mayoría puede garantizar el cumplimiento de los objetivos del Poder Ejecutivo.³⁵

32 Pasquino, G. *op. cit.*

33 Jiménez Cabrera, E. "Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina" En Salinas, D. y Jiménez, E. *Governabilidad y Globalización*. Gernika, México DF. 2003.

34 *Governabilidad* en www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=307

35 *Ibid.*

LAS CONDICIONES DEL SISTEMA POLÍTICO

El Estado paraguayo, sin haber sufrido políticas privatizadoras importantes, tiene reducidas posibilidades de responder eficazmente a requerimientos de los sectores socioeconómicos, a causa de sus escasos ingresos fiscales y ausencia de políticas de desarrollo. El marco institucional que conforma el equilibrio entre los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, fue recreado por la Constituyente de 1992.

Debido a la experiencia dictatorial pasada, se buscó limitar los poderes presidenciales, lo que condujo a una Constitución de carácter casi parlamentario, donde *el Congreso... impone políticas de gobierno al mismo Ejecutivo... como reacción al pasado dictatorial se quiso construir un sistema parlamentario, pero paradójicamente sin llegar al paso final: la elección del jefe del Gobierno a través del Parlamento.*³⁶

Esta estructura institucional hace descansar la gobernabilidad, en gran medida, en la institución parlamentaria, colocando la acción del Gobierno bajo una "tutela" permanente del órgano legislativo. Incluso en estas condiciones podría lograrse alguna gobernabilidad democrática si el sistema de partidos paraguayos fuese moderno, estructurado alrededor de propuestas ideológicas coherentes, donde los diferentes sectores políticos, económicos y sociales se vieran representados.

El sistema de partidos se transforma así en la expresión de la estructura socioeconómica nacional. El Parlamento podría ser así el espacio de concertación necesario para impulsar la construcción de la gobernabilidad democrática (como de hecho ocurre en muchos países con gobiernos parlamentarios) sin que esta situación debilite el rol del Poder Ejecutivo en el proceso.

Pero el sistema de los grandes partidos paraguayos dista de ser moderno, está estructurado alrededor de un sistema de Partidos de Notables³⁷. Son organizaciones políticas integradas por personalidades locales, financiados por grupos de grandes propietarios y empresarios, cuya estructura partidaria, casi inactiva entre una elección y la otra, sólo se pone en marcha durante las campañas electorales.

El Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal (PLRA) que sumados hacen el 55 o 60% del total de los votos emitidos y casi el 65% de la representación parlamentaria, son ejemplos de partidos de notables actualizados a los tiempos modernos. Para conseguir apoyo popular han desarrollado una cultura de «pertenencia afectiva» en la que, a través de un sistema de valores y símbolos, los y las afiliadas se reconocen como parte integrante de una colectividad unitaria.

Esta pertenencia comunitaria, que sustituye la participación ideológica de la ciudadanía en los partidos, les impide transformarse en instrumentos de representación parlamentaria de los diferentes intereses políticos, sociales y económicos existentes. En contrapartida, desarrollaron estructuras *clientelares*,

36 Morinigo, José N., *Gobernabilidad y Reforma Política en el Paraguay*, Adenauer Brasil, 2003.

37 Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. 7.ª edición. Siglo XXI Editores. México, 1991.

donde la identificación del elector/a con el candidato/a no se construye alrededor de un programa político o de una adscripción ideológica, sino a través del intercambio de “servicios” personales o de ayudas económicas de utilidad inmediata, por lealtades electorales.³⁸

De este modo, el Parlamento difícilmente funcione como representación de los actores sociales, sus miembros suben o se mantienen con esta lógica *clientelar*, y tienden a responder más bien a quienes financiaron sus campañas. La construcción de la gobernabilidad y la reducción de conflictos no pasan, pues, por acuerdos políticos públicos que satisfagan demandas y reivindicaciones colectivas, sino por acuerdos personales, privados, que apuntan a resolver conflictos de manera *clientelar*.

El modelo de Gobernabilidad que pudo construirse en el Paraguay no refleja lo que se consiguió en otras democracias, sino que asumió formas propias que reflejan tanto la historia política del país como el modo en el que las instituciones representativas se forman y actúan. La imposibilidad de impulsar la concertación en el Parlamento durante la transición, por su baja representación de grupos políticos, sociales y económicos en pugna, condujo a la repetición parcial de métodos ya empleados durante el *stronismo*: distribución de espacios de poder, prebendas y la represión, menos violenta y más circunscrita que en el pasado.³⁹

El retorno a la democracia fomentó el resurgimiento de organizaciones y reivindicaciones de aquellos actores sociales impedidos de actuar durante la dictadura: partidos políticos de izquierda, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones campesinas, sindicatos, cámaras empresariales, etc. que demostraron ser muy activos y determinados en la pretensión de que sus demandas fueran atendidas por los nuevos gobernantes.

Ya rigiendo la proporcionalidad electoral —constitucional desde 1992— el primer presidente civil de la transición asumió sin mayoría parlamentaria, y vio crecer la presión de los movimientos sociales⁴⁰. Estas demandas y reivindicaciones de actores sociales, políticos y económicos fueron, en parte, amortizadas mediante cargos públicos o privilegios para sus líderes, mientras la mayoría parlamentaria cedió en su oposición a cambio de espacios de poder.

Seredujo, de esta manera, el conflicto social y se lograron amplios acuerdos parlamentarios, la gobernabilidad «dura» se concretó, permitiendo al gobierno llevar adelante su acción político-administrativa. Esta forma de construir gobernabilidad gracias a acuerdos entre elites y grupos *dirigenciales* de diferentes ámbitos políticos, sociales y económicos, a cambio de espacios de poder y prebendas, se mantuvo, sin solución de continuidad, en los gobiernos que le sucedieron, colorados o no.

38 Gabinete de Estudios de Opinión y Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Abstencionismo electoral en Paraguay*, Investigación realizada por José Nicolás Morínigo y Marcello Lachi (inédito), Asunción, 2006.

39 Lachi, Marcello. *Gobernabilidad democrática al “estilo” paraguayo*, en Revista Novapolis (primera época) n. 7, de mayo del 2004. Edición web: www.novapolis.pyglobal.com.

40 En 1994, los sindicatos llamaron a la primera huelga general después de 36 años en el país.

a. El Pacto de Gobernabilidad (1993/4): El acuerdo realizado por el Presidente Juan Carlos Wasmosy con los partidos de la oposición parlamentaria marcó un hito histórico, ya que expresó el reconocimiento del Partido Colorado de su imposibilidad de continuar solo en el ejercicio del poder, y su apertura a compartirlo con los partidos de la oposición.

El Pacto firmado por el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el PDC en octubre de 1993 se basó en entregar una cuota de participación en cargos y responsabilidades públicas a miembros de los partidos de oposición, para reducir su potencial conflictividad, y asegurar un consenso mínimo respecto a temas concretos — *despartidización* de las fuerzas armadas, constitución de un nuevo Poder Judicial, Contraloría, y Fiscalía General, saneamiento del sistema financiero, etc.— y la consolidación del sistema político.

Estas nuevas instituciones —nacidas con la Constitución de 1992— se integraron gracias al sistema de cuotas de cargos para los partidos políticos, de acuerdo con el peso de su representación parlamentaria. Estas negociaciones fueron complejas, y muchas de estas instituciones recién pudieron integrarse cuatro años después de votada la nueva Constitución.

El objetivo original —asegurar la consolidación del sistema democrático— desembocó en la *pluripartidización* de estas instituciones. En la posterior renovación de algunas, como el Consejo de la Magistratura, *las representaciones de los sectores organizados profesionales y de las universidades entraron en una fuerte competencia electoral con los auspicios y apoyo de la maquinaria de los partidos políticos.*⁴¹

b. Juicio Político al presidente L. Á. González Macchi (2002/3)⁴²: En marzo del 2002, el presidente González Macchi fue implicado en un desvío de fondos de reservas internacionales por un monto de US\$ 16.000.000, hecho punible de lesión de confianza en perjuicio de dos bancos en quiebra. Ya con anterioridad habían ingresado en la Cámara de Diputados pedidos de juicio político al presidente, por acusaciones distintas⁴³. Al mes siguiente, un fiscal presentó su acusación al juzgado, a fin de que sea remitido al Congreso para el enjuiciamiento político.

El apoyo para evitar este juicio político provenía del sector colorado-*argañista*, que, junto a sus aliados, contaba con 37 votos en Diputados, pero se precisaba al menos dos tercios de los votos (54 votos) en la Cámara Baja para que ésta emitiera el libelo acusatorio y lo enviara al Senado. Este bloque de defensa casi se quiebra en mayo, con la reforma de COPACO y la creación de dos bancadas disidentes lideradas por Walter Bower y Mirian Alfonso, del Partido Colorado. El vicepresidente liberal, Julio Cesar Franco, rechazó, entretanto, el ofrecimiento de una embajada y cinco millones de dólares para renunciar al cargo.

41 Morinigo, J. *Gobernabilidad democrática y Reformas Políticas en el Paraguay*, Adenauer Brasil, 2003.

42 ABC Color, 15 de abril de 2002 *Diputados traban juicio al Presidente*, 7 de abril de 2002 *Falta de votos hace difícil que corra el juicio político*, 23 de mayo de 2002 *Desacuerdo entre diputados enfría el plan para cambiar el Gobierno*, 28 de abril de 2002 *Yoyito dice que no renunciará y que está preparado para sustituir a González Macchi*.

43 Ídem

Se desarrollaron negociaciones entre colorados disidentes y liberales, que permitirían la asunción de Franco a la Presidencia, con un colorado de Vicepresidente, y la distribución de espacios en el gabinete: los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Defensa quedarían en manos liberales, y el de Hacienda para los colorados. Por su lado, los *argañistas* intentaron frenar estas negociaciones ofreciendo a un diputado disidente la dirección de la Entidad Binacional Yacyretá⁴⁴.

A inicios de diciembre, ya en el contexto de las elecciones generales del año siguiente, el diputado liberal Blas Llano solicitó sobre tablas el juicio político al presidente, por mal desempeño de funciones y delitos comunes. La coalición integrada por liberales, *oviedistas*, *ex argañistas*, *encuentristas* y diputados de País Solidario obtuvo 52 votos, y 11 diputados argañistas dejaron solo al presidente, absteniéndose de votar⁴⁵.

A fines de enero del 2003, el Senado recibió a los fiscales acusadores de la Cámara de Diputados e inició el proceso de juicio. Poco después, el presidente del Congreso, senador Juan Carlos Galaverna, denunció que el Ejecutivo ofrecía dinero y embajadas a los senadores para que voten a favor de su destitución, acusando nominalmente a varios *operadores* políticos⁴⁶. Galaverna estaba en la línea directa de sucesión de González Macchi, luego de la renuncia de Franco a la Vicepresidencia, en octubre del 2002, para *candidatarse* en las nacionales del 2003.

Para conseguir los 30 votos necesarios (del total de 44) para la destitución, Galaverna ofreció renunciar a su cargo de presidente del Senado y dejar que la Cámara designase otro, o que ocuparan la línea sucesoria el presidente de la Cámara Baja o el de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, en la sesión del 11 de febrero, con el voto mayoritario de la ANR, del PEN y dos votos del PLRA, González Macchi consiguió no ser destituido con 18 votos a favor, 25 en contra y una abstención⁴⁷.

A fines de ese mes, ocurrieron cambios en la Dirección Nacional de Aduanas y en Relaciones Exteriores y hubo nombramientos en los Consejos de Itaipú y Yacyretá. Meses más tarde, uno de los senadores liberales que votó en contra del juicio fue designado por el Poder Ejecutivo en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴⁸.

c. La elección del Presidente de la Cámara de Diputados (2003): A fines de junio del 2003, empezaron las negociaciones por la presidencia de la Cámara Baja. Entre los candidatos estaban el liberal Efraín Alegre y el colorado Benjamín Maciel Pasotti. La estrategia del primero se basaba en conseguir votos de uno o dos colorados, o, en todo caso, ceder su candidatura al *oviedista* Teodoro Rivarola⁴⁹. La del colorado generó presiones sobre diputados opositores con casos pendientes, amenazados con procesos judiciales si no apoyaban la candidatura de Maciel Pasotti.

44 ABC Color, 30 de mayo de 2002 *Yoyito admite que recibió ofertas para dejar el cargo*, 31 de mayo de 2002 *Liberales no quieren que Yoyito tenga Vice colorado*.

45 ABC Color, 6 de diciembre de 2002 *Ni un solo diputado votó contra el juicio político*.

46 ABC Color, 5 de febrero de 2003 *Calé dice que ofrecen embajadas y dinero para evitar caída de Lucho*.

47 ABC Color, 12 de febrero de 2003 *González Macchi se salva de ser destituido*.

48 ABC Color, 20 de febrero de 2003 *Ejecutivo se resiste a admitir que esté "pagando facturas"*; 8 de junio de 2002 *Paraguay busca votos para acceder a comisión de la OEA*.

49 ABC color, 29 junio 2003 *Negociaciones no cierran en Cámara de Diputados*; 30 junio 2003 *Diputados del PLRA amenazan no jurar*; 1 julio 2003: *Maciel Pasotti, presidente de Diputados gracias a una intervención judicial*; *Con apoyo liberal y de UNACE designan presidente*; *Ferrás dice que nadie le habló*; *La Corte se habría prestado a grosera manipulación política*; *Fallos contradictorios en casos idénticos dicta jueza*.

Con injerencia del Poder Judicial, asumieron sus bancas los diputados cuya legitimidad electoral había sido cuestionada, y Maciel Pasotti fue electo para la presidencia, gracias al apoyo de dos liberales y tres ovedistas. En la misma mañana del juramento, una jueza electoral dio curso al amparo promovido por uno de los contendientes liberales, habilitándolo a jurar. La celeridad de la Corte Suprema de Justicia en dar trámite a la acción de inconstitucionalidad fue inusual.

Los opositores que apoyaron a los colorados recibieron la Vicepresidencia Primera de la Cámara, y, posteriormente, cargos para familiares en el SENACSA y apoyo presupuestario para una fundación privada.⁵⁰

d. Renovación de la Corte Suprema de Justicia (2003): El candidato colorado Nicanor Duarte Frutos prometió, en su campaña electoral, renovar —usó el término «pulverizar»— la Corte Suprema de Justicia. Dos meses después, en octubre del 2003, el nuevo Poder Ejecutivo convocó a los distintos partidos con representación parlamentaria (ANR, PLRA, UNACE, PPQ, PPS y PEN) a debatir las estrategias posibles: la jubilación, la renuncia o el juicio político a sus miembros.

El Partido Colorado y los de oposición acordaron impulsar la remoción de seis de los nueve ministros de la Corte, tratando de equilibrar la representación partidaria en la máxima instancia de justicia, a partir de una repartición de cuotas de poder. El fundamento para el juicio contra esos ministros fue que se habían declarado inamovibles en el cargo. A este se agregaron luego otros tan diversos como el de tráfico de influencias, nepotismo, enriquecimiento ilícito, manipulación de jueces, etc.

Según el entonces presidente de la ANR, la renovación de la Corte estaba supeditada a la aprobación del ascenso de un militar y a un paquete de leyes económicas, aunque también se denunció la existencia del *vototráfico* en Diputados, es decir, ofertas de dinero para evitar que prospere la destitución de los ministros⁵¹. El resultado fue el siguiente: 70 votos sobre los 53 necesarios en la Cámara Baja a fin de trasladar al Senado la acusación para el juicio político.

Tras la renuncia de varios ministros de la Corte, en el Senado hubo 43 y 44 votos (sobre los 87) para destituir a uno colorado y otro liberal. La contraparte del acuerdo se cumplió con la nominación de los nuevos integrantes de la CSJ; de las seis vacancias, tres correspondieron a los candidatos seleccionados por la ANR, dos a los del PLRA y uno al PPQ.

e. Pacto para designar al Defensor del Pueblo (2004): La elección de Defensor del Pueblo estuvo marcada por un acuerdo-trueque entre los partidos representados en el Poder Legislativo. Ya en el 2001, para destrabar su integración, se modificó la ley que la reglamentaba (Nro. 63/95) y se introdujo la figura del Defensor Adjunto. En esa primera ocasión, el acuerdo se dio entre la ANR y el PEN. Aunque el mandato del primer Defensor fenecía con la legislatura de 1998/2003, fue extendido, integrando el paquete de negociaciones del gobierno de Duarte Frutos, que incluía la renovación de los miembros de la CSJ.

50 ABC color, 5 de octubre de 2008: *Se "esfumaron" Gs. 81 millones de fundación con rubro de Diputados.*

51 Última Hora (en adelante ÚH), *Corte está atada a ascenso militar*, 5 de noviembre de 2003, *Hay denuncias y contradenuncias por compra de votos en Diputados.*

El proceso de renovación empezó a fines del 2003, con 65 candidatos/as a la Defensoría del Pueblo titular y adjunta⁵². La designación final resultó *azulgrana*, en virtud del acuerdo entre la ANR y el PLRA, y supuso el inicio de la ruptura del bloque parlamentario opositor al gobierno de Nicanor Duarte Frutos⁵³. En mayo del 2004, la Cámara de Senadores integró las ternas, quedando reelecto Manuel Páez Monges (colorado) con 25 votos y Edgar Villalba (liberal) con 29. Se abstuvieron los siete legisladores del PPQ.⁵⁴

Buscando frenar el pacto, organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo del PPQ y PPS, trataron de impulsar un juicio político a Páez Monges, que no prosperó. El otro pacto aglutinó tres fuerzas políticas —ANR, UNACE y PLRA— posibilitando la mayoría calificada de votos en la Cámara de Diputados para la designación. Pero esta se diluyó cuando las estrategias de presión ciudadana lograron quebrar la unidad de la bancada del PLRA. El proceso se estancó a fines de junio, pero los votos necesarios se consiguieron en octubre de 2004, designándose a Páez Monges y Villalba⁵⁵.

f. Elección del Presidente del Senado (2005): Como ocurre cada año, en el 2005 empezaron las negociaciones en torno a la presidencia de la Cámara de Senadores. Dos candidatos estaban en pugna: el de los colorados y la *multibancada*; y el de los demás partidos de oposición (PLRA, PPQ y UNACE). La mayoría de la oposición necesitaba contar con algunos votos de la ANR y UNACE, para conseguir al menos un empate con los votos de la otra candidatura.

Los miembros del PPQ ofrecieron espacios en la mesa directiva y comisiones.⁵⁶ Pese a ello, en junio de 2005 se eligió la nueva directiva, bajo el otro pacto: Carlos Filizzola ganó la presidencia con el voto de 17 senadores colorados, tres del PLRA, dos del PPS, uno del PEN y uno del Partido UNACE.

De esta *multibancada* surgieron los Vicepresidentes primero y segundo. El pacto incluía, además, la confirmación de Wildo Rienzi en la Corte Suprema de Justicia y los acuerdos para nombrar titulares de la Fiscalía y la Contraloría. Al Fiscal General Óscar Latorre sustituyó otro colorado, Rubén Candia Amarilla, y el nuevo Contralor Octavio Augusto Airaldi fue propuesto por los liberales disidentes. El PPS obtuvo la expropiación de tierras de La Victoria S.A. en Puerto Casado, y senadores aislados lograron la presidencia de una comisión y cuotas de cargos en el cuerpo diplomático.⁵⁷

52 Valiente, Hugo. *Defensoría del Pueblo: polémica elección*. En: Informativo mujer, Nro. 169. CDE, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay: Paraguay. 2004. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/cde/mujer/mujer169.pdf>

53 ÚH, 17 de mayo de 2004, *Pedirán explicaciones al PLRA sobre la Defensoría del Pueblo*.

54 ÚH, 21 de mayo de 2004, *Terna para Defensoría ya caldea ánimos en Cámara de Diputados*.

55 ABC Color, 29 de octubre de 2004 *Páez Monges y Villalba aseguran la Defensoría*.

56 ABC, 8 de mayo de 2005 *Pensando en la Presidencia de la Cámara de Senadores* y ABC, 19 de octubre de 2005 *Afirma que pago de "salarios caídos" no fue un canje*

57 ABC, 19 de noviembre de 2005 *Meteorico ascenso del hijo de Adriana Franco*. ABC, 11 de junio de 2005 *Adriana presidirá RR.EE.*; 23 de junio de 2005 *Filizzola presidirá el Congreso de la Nación*; *Producto de un pacto con oficialistas y opositores disidentes*; *Neembeweb*; 24 de junio de 2005 *Se cumplió a rajatabla el pacto entre los colorados y la multibancada sobre cargos*; 25 de junio de 2005 *Revelan que PPQ operó con todo para reelección de Carrizosa*; *Confían en que se respete acuerdo*; 3 de julio de 2005 *Oficialismo pensaba en reeditar un "pacto azulgrana"*; 1 de agosto de 2008 *Senadores colorados se reunirán con Duarte Frutos*.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD EN EL PARAGUAY SEGÚN LOS ACTORES POLÍTICOS

Se buscó confirmar la vigencia de estos mecanismos con diversos actores políticos, para lo cual se realizaron entrevistas calificadas a ex autoridades de los tres Poderes del Estado en la transición democrática, protagonistas de negociaciones para la construcción de la gobernabilidad, ya jubilados o retirados de la actividad política activa.

Se seleccionaron seis ex-parlamentarios (dos de ellos, ex presidentes del Congreso); cuatro ex autoridades del Poder Judicial (ministros de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Superior de Justicia Electoral o miembros del Consejo de la Magistratura) y dos ex ministros del Ejecutivo. Además, fueron entrevistados un periodista y un dirigente sindical insertos en el debate político nacional, buscando verificar los datos proporcionados por actores políticos.

EL CLIENTELISMO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

La hipótesis que la gobernabilidad paraguaya no se construía sobre la base de prácticas de concertación y diálogo social, sino a través de entrega de cargos y prebendas, con intercambio de favores y pactos entre elites institucionales, fue avalada por los entrevistados.

Se cree gobernabilidad (pero) es simplemente un acuerdo, una componenda, un consenso para burlar o derogar la Constitución Nacional, (...) se cree que la política es superior a las normas y que los políticos no están sujetos a las normas. (Ex autoridad del Poder Judicial)

No creo que pueda constituir una señal de gobernabilidad un acuerdo entre bambalinas cuando los intereses personales, sectoriales o partidarios vayan a soterrar los intereses generales del país. (Ex parlamentario)

Hasta ahora la gobernabilidad se construye en base a acuerdos y varían en función a las circunstancias dependiendo de lo que se persigue, si se puede conseguir una mayoría en el Parlamento en base a compartir poderes fácticos en base a concesiones recíprocas, (...). Hasta ahora hay un trueque. Todos quieren tener el poder. (Ex ministro del PE)

Un acuerdo dentro del sistema político-institucional paraguayo se asocia a componenda y negociado entre protagonistas, autoridades y representantes políticos o de organizaciones sociales, en los que una parte busca conseguir un resultado favorable a sus intereses directos (políticos, económicos o de gobierno) y la otra, alguna ganancia personal.

Esta ganancia puede incluso ser de índole partidaria, pero entendiendo al partido no como agregación político-social con intereses comunes, sino como un grupo elitista de socios que actúan coyunturalmente en el partido de pertenencia, no basados en un sistema de valores e ideales políticos, sino en uno de relaciones personales y *clientelares* que apuntan a la recaudación de fondos para el mantenimiento o la conquista del poder.

Cada uno utiliza esa circunstancia de supuestos acuerdos para ubicar personas que luego respondan a sus intereses. (...) Se negocia en cada circunstancia. Algunos casos fueron más desembozados, otros fueron más discretos. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Se cede mucho para lograr posiciones, dinero o llenar los cupos de operadores políticos o agentes que te puedan mantener en el cargo. (Ex parlamentario)

Para tomarse decisiones siempre se requirió del “acuerdo”, que no es otra cosa que “subvencionar” inclinaciones a favor de una decisión. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Esa fue la herencia que recibimos, la componenda. (Ex autoridad del Poder Judicial)

La prebenda entonces se convierte en un instrumento motor, y el afán de obtener una ganancia personal, o ventajas políticas o económicas, en el elemento “príncipe” de la conformación de acuerdos en el país, para la construcción de la gobernabilidad al estilo paraguayo.

Hay que eliminar las ansias políticas de hacer a través de cualquier maniobra, un golpe financiero (...) Se le quiere llevar ahí por amiguismo o prebendarismo. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Porque esa es la cultura paraguaya, el paraguayo está acostumbrado a que se le dé. (Ex ministro del PE)

Nuestros políticos actuales se han olvidado de la ética, (...) sus intereses personales chocan con los intereses de su electorado. (...) Cada uno plantea buscar agua para su molino, conseguir sus metas particulares, en algunos casos grupales y en otros personales (...) ¿Cómo se da? A través de un intercambio de favores, una repartición de espacios de poder. (Ex autoridad del Poder Judicial)

LA PRÁCTICA DEL CUOTEO COMO BASE DE LOS ACUERDOS

La “autoridad”, el político, pierde su rol público, no funciona como actor colectivo que negocia acuerdos para el interés común o de un sector o conjunto social y económico con intereses comunes. Fortalecido por el poder de un cargo público (al que accedió electoralmente o por nombramiento), lo emplea para el interés privado propio o de un grupo restringido de socios y correligionarios con los cuales está relacionado.

Esta situación determina otra percepción del pacto o acuerdo, no como un instrumento para reducir el conflicto social, lograr la gobernabilidad a través de entendimientos comunes y colectivos. No se trata de grandes actores político-sociales representantes de colectividades que dialogan y acuerdan para el bien común o para defender o impulsar los derechos e intereses de los grupos que representan.

Como los actores políticos institucionales representan, antes que a grupos colectivos, a la clientela que ellos han conformado para conseguir el cargo público que están ejerciendo, se sienten comprometidos más bien ante ella, y la búsqueda de acuerdos se orienta a obtener beneficios para dicha clientela.

Es así como el *cuoteo* se torna un instrumento central de cualquier tipo de concertación o acuerdo. La distribución de cargos da poder económico y político, influencia en las instituciones, posibilidad de realizar ganancias para sí mismo y sus asociados dentro del esquema público. Pero eso implica transformar la institución pública en algo de uso propio y no colectivo.

La división de los espacios públicos entre diferentes actores políticos y sociales garantiza este esquema, y lo hace “sustentable” por las ventajas recíprocas que comporta, por lo que la gran mayoría de los sectores políticos acaba por aceptarlo y mantenerlo. Finalmente, el *cuoteo* garantiza que todos los sectores disfruten de una parte del poder, contribuye a frenar el conflicto político y ayuda a lograr la paz social.

Se repartían espacios de poder con la oposición para llegar a los acuerdos que le convenía. (Sindicalista)

Durante el gobierno colorado de Nicanor Duarte Frutos muchísimas personas de la oposición ocupaban cargos en las embajadas o de mucha relevancia. (Ex parlamentario)

El presidente llegaba a un acuerdo con los partidos políticos. Yo meto tres, vos metés dos. Vos me das esto, yo te doy esto. Yo te doy la Contraloría, vos me das el Defensor del Pueblo. (Ex parlamentario)

Fue destituido Cubas, asume la Presidencia de la República González Machi como presidente del Senado y del Congreso que era, entonces se debía designar al presidente del Senado y del Congreso. (...) la estrategia del Directorio Político (del PLRA) era (...) designarlo al vicepresidente segundo, Galaverna. (...) y recibieron el Ministerio de Relaciones Exteriores en manos de Tito Saguier, el Viceministerio de Relaciones Exteriores de Mateo Balmelli, (...) En el Ministerio de Agricultura va Wagner. (Ex parlamentario)

El acuerdo implica cargos, en embajadas, en otros lugares (...) Algunos partidos políticos reciben antes sus subsidios electorales o aportes anuales, a cambio de votos. (Ex ministro del PE)

Debido a la centralidad del *cuoteo* para lograr acuerdos estables que permitan la gobernabilidad, se crean nuevos cargos para facilitarlos, como el de Contralor adjunto y el Defensor del Pueblo adjunto, no previstos constitucionalmente, pero que simplifican el camino para los consensos y facilitan la gestión de la práctica del *cuoteo*.

Se crea un cargo que no existe en la Constitución (el Defensor adjunto). Se crea como una manera de decir acá está un colorado y acá está un liberal. (...) Son ficciones para decir que acá pongo a un colorado pero también a un encuentrista o un liberal. Para conseguir votos, se le pone (en un cargo) a un colorado y al lado a un liberal. (Ex parlamentario)

(El Defensor del Pueblo) el adjunto es del Partido Liberal y el titular del Partido Colorado. (...) Son los arreglos que están dentro de la normalidad y la legalidad. (Ex parlamentario)

De instrumento de construcción de la gobernabilidad, el sistema de *cuoteo* se transforma entonces en la esencia misma de la gobernabilidad, en un contexto como el creado desde 1993, en el cual ningún partido puede por sí solo concretar mayoría en las cámaras parlamentarias.⁵⁸

El resultado es que, sin dar cuotas de poder a cada actor político o social, difícilmente se puede lograr la gobernabilidad. Pero los acuerdos pierden contenido político para reducirse a la distribución de cargos o favores, y las mayorías parlamentarias se tornan frágiles y coyunturales para impulsar propuestas o normativas del gobierno.

⁵⁸ Sólo en 1998 la ANR logra la mayoría en ambas cámaras del parlamento, pero las diferencias entre argañistas y oviedistas generaron inmediatamente la división en dos bancadas en pugna.

LOS PACTOS DE GOBERNABILIDAD

El primer Pacto de Gobernabilidad fue concretado entre el Presidente Juan Carlos Wasmosy y los representantes de los partidos de la oposición (PEN y PLRA) que entre 1993 y 1998 controlaban la mayoría de las bancas en ambas Cámaras. Los entrevistados reconocen las secuelas del pacto en el sistema político, pero entienden que era imprescindible en ese momento para construir la gobernabilidad de acuerdo con el sistema político e institucional paraguayo surgido de la Constitución de 1992.

En una democracia frágil como la paraguaya hay que darle fortaleza a las instituciones. (...) En una democracia frágil es necesario lograr acuerdos para la gobernabilidad como mal o bien lo hizo Wasmosy con la oposición, con el Pacto de Gobernabilidad, (...) Fue un acuerdo que permitió inaugurar estos cargos importantes que trajo la Constitución de 1992. (Ex parlamentario)

La gobernabilidad en países donde las instituciones son sólidas y funcionantes, también se hace el reparto de funciones de acuerdo a los intereses pero resguardando el interés fundamental del país e intervienen también las distintas fuerzas políticas. (Ex parlamentario)

Ese Pacto de Gobernabilidad incluyó a los partidos políticos con representación parlamentaria a los simples efectos de integrar espacios, es decir, distribución o cuoteo... pero lo malo de nuestro país, cuando hay distribución de cuoteo, no se lleva a los mejores hombres de cada partido, es decir (sino) a aquellos que van a servir a los sectores dominantes. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Se hizo a través del cuoteo político pero fue la única solución para el problema que se planteaba y que iba a ser insoluble en el sentido de que no se iba a destrabar. Esto fue un ensayo, pero a mi juicio sirvió para solventar una situación que hubiera sido absolutamente imposible de alcanzar. Ahí no hubo prebenda, regalías, nada, sólo el interés de que se asuma una Corte Suprema de acuerdo a lo que establecía la Constitución con las personas más expectables de acuerdo con el criterio de cada partido. (Ex parlamentario)

Lo que empezó como un método para concretar gobernabilidad e impulsar la aplicación de la nueva Constitución republicana, terminó como instrumento con el cual los partidos políticos (y los grupos de poder internos) pudieran también controlar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, e incidir directamente en la aplicación de la justicia y en la emisión de las sentencias judiciales en el país.

(Con el pacto de Gobernabilidad) se llegó a la conclusión de arreglo, cuatro colorados, cuatro opositores y uno que fuera independiente aunque pudiera pertenecer a un partido pero tuviera la idoneidad y un bagaje de experiencia y buen manejo. (...) Pusimos la condición de que ninguno de los cuatro de cada uno de los partidos fuera activo en los partidos, que tengan su afiliación pero sin participación activa en la política partidaria (...) Nosotros no podíamos hacer ninguna clase de cuestionamiento sólo que no tuviera militancia activa o una actuación deleznable. (Ex parlamentario)

Se cedió mucho, era una Corte muy colorada y muy frágil a la influencia político-partidaria. No se veía como una Corte que administrase justicia. (Ex parlamentario)

El Pacto de Gobernabilidad (...) fue un mal pacto porque tuvo consecuencias desastrosas. (Periodista)

Según estas interpretaciones, el pacto fue determinado, en forma casi ineludible, por los contenidos de la actual Constitución que, en un afán *antiautoritario*, terminó generando un desequilibrio entre los poderes, concentrando más fuerza en el Legislativo en detrimento de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Asumen que el sistema de *cuoteo* es necesario para lograr acuerdos dentro del sistema político paraguayo, en cuanto que la misma Constitución impulsa esta práctica. Hasta que ella no sea reformada, el *cuoteo* seguirá siendo el único instrumento posible para lograr la gobernabilidad en el Paraguay.

Para nominar a estos cargos tenés que ir al Consejo de la Magistratura, que es una organización político-partidaria, al Senado que es político-partidaria, al Ejecutivo, político. Cuando Tito Saguier dice que la futura Corte tiene que tener tres liberales, tres colorados, dos de UNACE, y de otro sector, la gente se rasga las vestiduras, pero de qué otra forma. (Ex parlamentario)

Se saca a Óscar Bajac, el otro que venga será de la misma manera. Por su fidelidad partidaria. Los colorados igual. Hay intereses. Cuando se dice que es un cuoteo, esto no es lo que el país necesita. Yo respondo que se reforme la Constitución. La gente es hipócrita. Mientras no se reforme la Constitución eso se va a seguir haciendo, colorados, liberales, UNACE, PEN se va a rasgar las vestiduras, pero siempre va a llevar alguien (más) fiel al partido que a la institución. (Ex parlamentario)

De esta manera, la búsqueda de control del Poder Judicial se transformó en práctica política común y aceptada como natural por los protagonistas políticos.

EL CONTROL POLÍTICO DE LA JUSTICIA

El acuerdo concretado entre todos los partidos representados en el Legislativo en el 2003 para renovar la Corte Suprema de Justicia es considerado el ejemplo de “degeneración” de esta práctica, hasta convertirse en un instrumento de control político de la justicia y la obtención de garantías de impunidad para la clase política paraguaya.

Nicanor Duarte Frutos quería una Corte propia (...) empezó a distribuir cargos entre los miembros de la Cámara de Diputados y Senadores y contratos de Itaipú con otros partidos y alguno que otro contrato en Yacyretá para los integrantes de partidos más pequeños, y de esa manera él pudo construir una componenda, en otras palabras, alineó a la gente a costas del dinero del estado, se distribuyeron 182 cargos y aproximadamente 14 contratos para la integración de esa cantidad de votos (para el juicio a los miembros de la Corte anterior). (Ex autoridad del Poder Judicial)

Nicanor hizo un acuerdo. Los partidos opositores aceptaron el acuerdo (...) quiso hacer una Corte Suprema que le responda a él más que nada. Me parece menos genuina que la que inició Wasmosy en su momento. Pero de todas maneras, aceptó la oposición. (Ex parlamentario)

Nicanor dijo “vamos a pulverizar” la Corte y todos los partidos de oposición estuvieron de acuerdo para tratar de quitar alguna cuota o alguna ventaja, que después no les resultó. (Ex parlamentario)

Si yo quiero poner gente adicta a mi línea de pensamiento político, obviamente yo estoy teniendo interés en utilizar a esa persona para mis intereses políticos (...) Todos los pactos de gobernabilidad que se hicieron hasta ahora fueron sobre la base del intercambio. (Ex autoridad del Poder Judicial)

El acuerdo para la renovación de la Corte Suprema del 2003, impulsado por el entonces presidente Duarte Frutos, y aprobado y sostenido por todos los partidos parlamentarios (ANR, PLRA, PPQ, UNACE, PPS y PEN) fue la punta del iceberg formado una década antes y transformado en práctica común del cuerpo legislativo. El *cuoteo* se había ya extendido, con personal político partidario que respondiera a los intereses de las elites de cada asociación política, a otros ámbitos relacionados con el Poder Judicial: el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento, la Justicia Electoral, etc.

Como el Parlamento es el ámbito en el que se nombra a gran parte de los titulares de estos organismos, se convierte en el lugar central de toda negociación y acuerdo, con una lógica de *cuoteo* cuyo objetivo final es lograr mayores espacios de poder para cada bancada o parlamentario/a.

El Senado que es simplemente una cámara legislativa pretende convertirse en el dueño del Poder Judicial, se auto atribuye facultades que no tiene y además están expresas en la Constitución y se arrogan la facultad de confirmar o desconfirmar a las cabezas del otro Poder del Estado, rompiendo el principio de equilibrio de Poderes... establecido en la Constitución Nacional. Esa anomalía creada, inventada por los senadores, es a los solos efectos de poder tenerlos en sus manos a todos los ministros de la corte y en consecuencia a todos los magistrados superiores. (...) Tiene como consecuencia que las decisiones jurisdiccionales van en detrimento de la ciudadanía. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Lo primero que quiere hacer el político es dominar la justicia. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Intercambio de favores significa regalarles muchas cosas. Los magistrados cumplen las instrucciones de los parlamentarios. Éstos les ordenan. Y eso es lo que no quieren perder. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Cuando la justicia inexplicablemente no funciona generalmente está supeditada a satisfacer exigencias ilícitas de los que deben administrar justicia. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Cuando presento un caso en la Corte Suprema me preguntan cuánto hay. (...) lo hacen porque están protegidos y luego lo reparten para distribuir algo para mí y otro para el partido político que me apoya. (Ex autoridad del Poder Judicial)

LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD EN EL PARLAMENTO

El Poder Legislativo recibió competencias y funciones en la Constitución de 1992, que terminaron desequilibrando el sistema de interdependencia entre poderes del Estado, dándole preeminencia sobre el Poder Judicial y el Ejecutivo, que, por su parte, no pueden influir sobre las decisiones que toma el Parlamento.

El Parlamento es central en la designación de los altos cargos del Poder Judicial y la Justicia Electoral y participa directamente en el nombramiento de cargos de generación y control de los mismos, en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Consejo Superior de la Magistratura. Posee además funciones —exclusivas del ejecutivo en otros países— de confirmar ascensos en el Ejército y la Policía, nombrar embajadores y titulares del Banco Central, confirmar directores de entes binacionales, además de autorizar ampliaciones y reprogramaciones presupuestarias y aceptar o rechazar donaciones o préstamos internacionales concretados por el Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo fue posicionado por la Constitución como elemento central del diseño institucional, y de su desempeño depende el logro de la gobernabilidad en el país, dado que sin el acuerdo de este cuerpo ni el Poder Judicial ni el Ejecutivo están en condiciones de llevar adelante muchas de sus funciones constitucionales.

Un programa estatal de 5, 10, 15 años implica un préstamo internacional lo que implica la aprobación del Senado y ahí comienza el problema. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Con el objetivo de conseguir una parte alícuota de poder los actores políticos no necesitan negociar más allá de las conveniencias del estado de derecho sobre sus conveniencias particulares, son las negociaciones que se dan dentro del viejo esquema romano de “te doy una parte para que tú me des otra”. (Ex autoridad del Poder Judicial)

En nuestro país las instituciones son débiles y congeladas (...). No hay un intercambio de opiniones sobre desarrollo del país, sino cuánto me va a tocar a mí, a mis seguidores, a mi partido. (Ex parlamentario)

El *cuoteo* no presentaría problemas a la gobernabilidad democrática si las personas que asumen los cargos fuesen seleccionadas por cada partido, según su preparación académica o trayectoria profesional y su compromiso institucional. Los malos resultados del *cuoteo* político en la Corte Suprema y en otras instancias públicas deben imputarse a las prácticas *clientelares* de las personas seleccionadas y de los partidos.

Debido a la ausencia de mayorías parlamentarias estables en ambas cámaras, estas prácticas se difunden hacia todos los ámbitos y temáticas, como instrumento privilegiado para garantizar la conformación de mayorías parlamentarias. Se trate de impulsar una ley, nombrar un embajador, aprobar un préstamo, conseguir un acuerdo constitucional, la regla es el intercambio de voto por favores, cargos u otras ventajas directas o indirectas para un parlamentario, una bancada o un partido.

Son favores por votos. Dame tal cosa y dame tu voto (...) Nombrale a mi hijo y yo te doy mi voto. ¿Dónde querés que se vaya tu hijo? A Londres. Bueno, a Londres. (...) Hay personas que tienen dignidad dentro de todos los partidos. Pero hay otros que se venden por cualquier cosa. Regalan sus votos por favores. (Ex parlamentario)

Se dan cargos en el gobierno, corre dinero para corromper, u obtener votos en el Parlamento para otras cuestiones... (Ex autoridad del Poder Judicial)

Otro caso de corrupción que se dio fue el pedido de juicio político de González Macchi. (...) opositores ausentes, y otros que hablaron a favor de González Macchi y después algunos resultaron con cargos internacionales importantes. (...) Son canonjías que se da en contraprestación a los servicios prestados. (Ex parlamentario)

Hablando de las Cámaras, algunos encuentran la forma de eludir la responsabilidad. O no asisten, o salen en el momento de votación a usar el teléfono, inclusive hay algunos que van al baño... (Ex parlamentario)

En este momento está el caso de Lambaré. Entre los Diputados se ponen de acuerdo, hoy por ti, mañana por mí. (Ex parlamentario)

ACORDAR LA GOBERNABILIDAD EN OTROS ESPACIOS

Estas prácticas no se limitan al ámbito parlamentario, trascienden a otros espacios de poder de la sociedad paraguaya. También entre actores sociales la práctica del *cuoteo* y la *prebenda* se han difundido como mecanismo de resolución de conflictos, demostrando que estas prácticas son el principal sustento y responden a una lógica fundamental de la gobernabilidad en el Paraguay.

¿Cómo cree que el gobierno logre calmar una manifestación de sin techos, campesinos sin tierra? (...) el acuerdo que se utiliza es a través de una asistencia económica que no es otra cosa que el prebendarismo. (...) Nosotros lamentablemente entregamos pescados y no enseñamos a pescar. (...) Es una solución momentánea y por otro lado se presta a la manipulación de los recursos. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Se sigue recurriendo a la prebenda para resolver los conflictos y las demandas (sociales). (Periodista)

Los sin techo... el gobierno anterior creó una clientela política a través de un problema social (...) Posiblemente el gobierno (actual) también está queriendo descabezar a esos grupos y poner a sus líderes para controlar a esas masas y tener el electorado que antes tenían los colorados. (Periodista)

Nicanor a mí me dijo personalmente, en guaraní: che aityta pendeári diarios, revistas, semanarios, televisión, cable, ha la pende radio comunitarias kuéra. Che na ´aguantamoai. Che la periodista kuéra ajoguapa, che arekopa voi ha aitypáta pende ári (yo le voy a echar a toda la prensa, diarios, revistas, semanarios, televisión y esas radios comunitarias. No aguanto más. Voy a comprar a todos los periodistas, yo tengo a la prensa, y voy a echar sobre ellos). (Ex autoridad del Poder Judicial)

Según los entrevistados, los cambios en la construcción de la gobernabilidad, como medio de lograr consensos y conseguir la paz social, apuntando a la concreción del bien común, requerirán transformaciones culturales y educativas a largo plazo, para modificar mentalidades y prácticas políticas en el Paraguay.

Tiene que pasar mucha agua debajo del puente para que tengamos una institucionalidad más sólida. (Ex parlamentario)

Tendría que haber una especie de revolución cultural...cambiar la contracultura del imperio de la corrupción, de la impunidad, de los grandes intereses. La clase empresarial también padece de la misma cosa. (Ex parlamentario)

La gobernabilidad se logra si el pueblo está cívicamente preparado, si la sociedad culturalmente está preparada para eso. (Ex ministro)

Pero es fundamentalmente que la gobernabilidad se consigue con reglas sustentables y duraderas y eso se construye con un proceso de educación y que la gente participe. (Ex ministro)

No tenemos que cambiar las leyes. Lo que hay que cambiar es la gente. (Ex autoridad del Poder Judicial)

La corrupción es de larga tradición en nuestro país. No creo en las renovaciones espontáneas... el cambio tiene que ser producto de un trabajo minucioso, sistemático, modesto. El nivel de descompaginamiento es tan grande en nuestro país... debemos empezar desde los niveles primarios del sistema educativo para enseñar solidaridad, sentido de pertenencia y construcción colectiva de la sociedad. (Ex autoridad del Poder Judicial)

Mientras no se plantee la reconstrucción del esquema republicano democrático en nuestro país desde la re-educación cívica a nivel de toda la ciudadanía... no tenemos chances de salir de este sistema. (...) Una gobernabilidad real tiene que partir de la ... construcción de un sistema de educación en todos los niveles, educación para la libertad, para la ética política, la honestidad y la solidaridad, es decir, valores humanos, en todas las esquinas de la República. (Ex autoridad del Poder Judicial)

LOS INTENTOS RECIENTES DE CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

Las elecciones nacionales de abril del 2008 generaron resultados ambiguos: frente a la ruptura, en el proceso político paraguayo, que supuso la victoria del candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio, los resultados parlamentarios indican una marcada continuidad con el periodo legislativo anterior.

Del análisis de los resultados de las elecciones para el Senado —al surgir de una única circunscripción nacional, esta cámara es el mejor reflejo de la distribución proporcional del voto entre los partidos— se infiere que las modificaciones de incidencia de las diferentes fuerzas parlamentarias fueron mínimas respecto al periodo 2003-2008.

El Partido Colorado redujo su caudal de votos del 32,9% (2003) al 27,2% (2008), perdiendo sólo un senador (15 bancas de las 16 que tenía); el PLRA pasó del 24,3% al 27,1%, ganando dos bancas (14, frente a las 12 que tenía). La izquierda paraguaya, dividida en 10 listas, pasó del 8,7% al 11,2%, manteniendo las 3 bancas que logró en el 2003. El Partido UNACE pasó del 13,7% al 18%, ganando dos bancas (9, frente a las 7 anteriores); mientras que Patria Querida cayó del 15,2% al 8,1%, perdiendo tres senadores (4, de las 7 bancas).

La coalición que impulsó la candidatura de Lugo —el PLRA y la izquierda— no pudo lograr mayoría en el Senado (tampoco en Diputados), contando con apenas 17 bancas del total de 45. Desde esta perspectiva, las elecciones nacionales de 2008 no supusieron cambios radicales en el sistema político paraguayo, sino una suerte de cristalización con alteraciones limitadas de ganancias o pérdidas —de una a tres bancas— de los principales partidos representados en el Legislativo.

Desde la campaña electoral y en los meses que van desde la proclamación de su victoria electoral y la asunción al cargo el 15 de agosto de 2008, el nuevo presidente Fernando Lugo prometió cambios estructurales en la política paraguaya, entre los que se destacan: renovar integralmente la Corte Suprema de Justicia y reformar el sistema jurídico paraguayo.

Se propuso también redefinir las relaciones con los países vecinos (defensa de la identidad nacional y de la soberanía energética) renovando el cuerpo diplomático; cambiar la Administración Pública buscando mayor integridad y eficiencia; realizar una reforma agraria que permita el acceso a la tierra a todos los campesinos; elevar la presión fiscal a los sectores económicos más pudientes; etc.

Estas promesas electorales comparten una debilidad: dependen de decisiones parlamentarias, de gran centralidad en el sistema institucional paraguayo y que no fue sustancialmente renovado en su composición partidaria. Sin respaldo mayoritario del Parlamento, las posibilidades de lograr estos resultados disminuyen drásticamente.

Aun antes de asumir el poder y buscando la mayoría de votos que la Alianza Patriótica no poseía en ninguna de las Cámaras, se impulsaron dos tipos de acuerdos con sectores parlamentarios no oficialistas: el “acuerdo de programa” y el “acuerdo sobre grandes entendimientos éticos”. El primero se intentó en la segunda mitad del 2008 con diputados y senadores de Vanguardia Colorada, ofreciéndoseles cierta cuota de poder (en las mesas directivas del Parlamento, la Corte Suprema y otros estamentos institucionales) a cambio de apoyo parlamentario. El acuerdo no se concretó, en parte porque la “compensación” ofrecida no contó con apoyo de un sector liberal, que deseaba esas cuotas de poder para sí.

El intento de construir acuerdos sobre grandes entendimientos éticos terminó en un rápido fracaso: la intención de renovar la Corte Suprema de Justicia, a través de una alianza social, política y parlamentaria, pronto se frustró. Cuando el gobierno, algunas agrupaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales abogaban por una selección de magistrados que devolviera autonomía e independencia a la máxima instancia judicial, los grandes partidos representados en el Parlamento —ANR, PLRA y UNACE, que suman más del 80% de las bancas— se opusieron, proponiendo cambiarla por el sistema de *cuoteo*, una de cuyas fórmulas fue: tres ministros para la ANR, tres para el PLRA, dos para el Partido UNACE y uno para los otros sectores.

La falta de mayoría volvió a limitar el cumplimiento de otras promesas en los primeros meses del 2009, con la decisión parlamentaria de postergar, una vez más, la implementación del Impuesto a la Renta Personal, y una ley fitosanitaria que se enfrentó a las medidas ambientalistas reguladas por un decreto del Ejecutivo.

Al año de asumir el nuevo Ejecutivo, ya vio limitadas sus posibilidades de cumplir con muchas de las reformas prometidas. El gobierno empieza entonces a restringir su acción a algunas mejoras en la gestión administrativa, dentro del esquema de organización del Estado que habían recibido en herencia de los gobiernos anteriores.

El desafío de lograr la gobernabilidad democrática se torna, de este modo, más urgente que nunca. Se trata de dar gobernabilidad a la inédita alternancia lograda electoralmente, de mejorar, en forma sustancial, mediante políticas públicas sustentables, las libertades, capacidades y oportunidades de la población paraguaya en un contexto democrático.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta primera investigación del Congreso Nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la gobernabilidad democrática, además de generar líneas de base para su monitoreo en el Paraguay, deja algunas lecciones aprendidas en el proceso y permite delinear ciertos desafíos futuros.

- a) Aunque la problemática de la gobernabilidad atravesó las dos décadas de transición democrática, la coyuntura inédita que hoy vive el Paraguay obliga al Estado y a la sociedad civil a enfrentarla de manera prioritaria y urgente, desde una perspectiva democrática. El monitoreo continuo y riguroso de indicadores coadyuvará a posicionar la cuestión de la gobernabilidad democrática entre los actores concernidos, mejorar sus condiciones de existencia y potenciar su desarrollo.
- b) Los mecanismos empleados para asegurar la “gobernabilidad dura” en las dos décadas anteriores —parcialmente basados en lógicas clientelares y prebendarias— pudieron dar sostén político a los gobiernos de la transición, pero no generaron mayor calidad ni eficiencia del aparato del Estado para asegurar los derechos ciudadanos, fomentaron escasamente la participación social, y tampoco mejoraron la credibilidad en las instituciones públicas.
- c) Al comparar estos Indicadores de Gobernabilidad Democrática 2008 con datos relevados en años anteriores por organismos no gubernamentales locales e internacionales, se verifica la persistencia de serios obstáculos a la gobernabilidad y al desarrollo humano (escasa credibilidad en diversos poderes del Estado e instituciones públicas, débil garantía de derechos ciudadanos, baja

cobertura, eficiencia y equidad en la provisión de servicios del Estado, etc.), pero también señala cambios auspiciosos (crecimiento de la afección a la democracia, mejoras en la evaluación del funcionamiento de la democracia, disminución de prácticas de «corrupción al menudeo», etc.) en las mentalidades políticas y el funcionamiento del Estado.

- d) Estas líneas de tendencias deberían ser monitoreadas con especial atención, corrigiendo o mejorando, si fuere necesario, los instrumentos de medición respectivos. Investigaciones cualitativas paralelas podrían detectar procesos inéditos o mal estudiados en el tema de la gobernabilidad democrática, que justifiquen ser monitoreados con la inclusión de nuevos indicadores.
- e) La generación de las líneas de base 2008 para estos IGD tendrá utilidad en la medida en que el gobierno adopte estos instrumentos, dándoles sustentabilidad en el tiempo, y que los mismos sirvan de instrumento en la priorización de políticas de Estado, y en la revisión constante de planes y programas públicos.
- f) Los distintos ministerios, secretarías de Estado y entes públicos pueden mejorar sus capacidades de generar indicadores propios de eficacia, eficiencia y transparencia en la provisión de bienes y servicios. Los indicadores anuales de fuentes públicas deben integrarse en un sistema de monitoreo nacional, junto a los IGD medidos a través de Encuestas Nacionales de Gobernabilidad Democrática. Por su misma naturaleza, estos últimos valores registran mejor las opiniones, actitudes y evaluaciones de la población, sirviendo de «espejo ciudadano» a los datos generados por las instituciones del Estado.
- g) Es de desear que las universidades, centros privados de investigación, ONG y medios de prensa inserten, con mayor peso, la cuestión de la gobernabilidad democrática en sus respectivas agendas y potencien las investigaciones y la difusión de información al respecto.

Debido a la ausencia de tradición crítica de las organizaciones gubernamentales y políticas locales, existe considerable riesgo que estos instrumentos de medición empírica sean reducidos —en coyunturas políticas conflictivas— a armas mediáticas entre los poderes del Estado y los partidos del gobierno y de la oposición. Para ser funcional, este sistema de monitoreo requiere entonces de una amplia legitimidad de parte de todos los actores concernidos, que salvaguarde su utilidad en el largo plazo, por encima de las crisis puntuales.

En definitiva, la continuidad y utilización del Monitoreo de Gobernabilidad Democrática en toda su potencialidad dependerá de consensos entre los grandes actores políticos y de una participación comprometida de la sociedad civil. Así, esta iniciativa podrá convertirse en un instrumento efectivo de la construcción cotidiana de la democracia y el desarrollo humano.



BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

Acosta Silva, A., *Gobernabilidad y Democracia. Perspectiva del Debate a Veinte Años del Reporte de la Comisión Trilateral*, en <http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/adrian.htm>

Arbós, X. y Giner, S. *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, México. 1993.

Baldacci, E., Benedict Clements, S. Gupta & Qiang Cui, "Social Spending, Human capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs", doc. de trabajo, FMI, WP/04/217, Noviembre 2004, p.26.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. 7ª edición. Siglo XXI Editores. México, 1991.

Céspedes R., Roberto, Capacidades y libertades, Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* No. 22 y 23, junio/julio de 2006.

CIRD (A.Vial, Coord.) "Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática 2004", Asunción, 2004, en www.cird.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=23

CIRD (A.Vial, Coord.), *Cultura política y gobernabilidad democrática 2006, Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños*, en www.cird.org.py/sociedadcivil/documentos/encuesta2006.pdf

CIRD (A. Vial, Coord.), *Cultura política y gobernabilidad democrática 2005, Escenarios que se despejan, pendientes que se acumulan*, Asunción, 2005.

CISNI_BID, *Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en Paraguay, 2005*, Setiembre de 2006, en http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/DRAFT_Paraguay_Exec_Summary.pdf

Coppedge, Michael, "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En PNUD-CORDES (compiladores) Ecuador: *Un Problema de Gobernabilidad*, Quito, CORDES-PNUD: 1996.

DIAL, *Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes auprès des ménages, En Afrique sub-saharienne et en Amérique latine* de Javier Herrera, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, Document de Travail 2005-12, en www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2005-12_english.pdf

Gabinete de Estudios de Opinión y Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Abstencionismo electoral en Paraguay*, Investigación realizada por José Nicolás Morínigo y Marcello Lachi (inédito), Asunción, 2006.

Heredia Vargas, R. *Gobernabilidad, una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Oct., 2002, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>

Jiménez Cabrera, E. "Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina" En Salinas, D. y Jiménez, E. *Gobernabilidad y Globalización*. Gernika, México DF. 2003.

Lachi, Marcello. *Gobernabilidad democrática al "estilo" paraguayo*, en Revista Novapolis (primera época) n. 7 del Mayo 2004, en www.novapolis.pyglobal.com.

Lachi en *Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales*, Informe de Investigación, Transparencia Paraguay- Alter Vida-Desarrollo En Alianza-USAID. Asunción, Octubre de 2005

METAGORA, Paris, *Cuestionario para el inventario de iniciativas para medir democracia, derechos humanos y gobernabilidad*, en www.metagora.org/html/activities/act_inventory.html;

Morínigo, José N., *Gobernabilidad y Reforma Política en el Paraguay*, Adenauer Brasil, 2003.

ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA INTERAMERICANA, COLEGIO DE LAS AMÉRICAS, *Cuestionario sobre formación en género y gobernabilidad democrática*, 2000, en www.joveneslac.org/portal/000/mjovenes/cuestionario-encuesta-rif.doc

Pratts, Joan; *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico*, 2001, en <http://odh.onu.org.do/biblioteca/gobernabilidadinstitucionalidad>

Transparencia Paraguay, *Encuesta Nacional de Corrupción, 2008*, en

www.transparencia.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=85

UNIVERSIDAD DE PITTSBURGH, *Gobernabilidad y Transparencia en Honduras: Un Estudio de Opinión Ciudadana*, Encuesta de “Buen Gobierno: 2001”, en www.sitemason.vanderbilt.edu/files/hUHwK/Honduras_2001_Questionnaire_on_Corruption_v_20_final_B.pdf.

UNDP, *Strategy Note on Governance for Human development*, 2000.

UNDP, *Governance Indicators, A users' guide*, 3.XII.07.

UNDP, *Measuring Democratic Governance, A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*, May 2006.

UNDP-Paraguay, *Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano 2008*, Equidad para el Desarrollo.

Valiente, Hugo. *Defensoría del Pueblo: polémica elección*. En: Informativo mujer, no. 169. CDE, Asunción, 2004, en <http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/cde/mujer/mujer169.pdf>

OTRAS FUENTES

Datos electorales del Superior Tribunal de Justicia Electoral del Paraguay en www.tsje.gov.py/e2008/partidos.php

Latinobarómetro (www.latinobarometro.org).

Ciudad Política (www.ciudadpolitica.com)

Diario ABC Color (Asunción, Paraguay)

Diario Última Hora (Asunción, Paraguay)



ANEXOS



ANEXOS

ANEXO NRO. 1:

DISTRIBUCIÓN DEL ELECTORADO, PREVIA A LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2008

TOTAL	3.659.814	%
ANR	1.659.814	45,4
PLRA	805.795	22
UNACE	310.610	8,5
PEN	170.644	3,7
Otros*	66.402	4,7
Sub-total afiliados	3.081.944	84,2
Sin afiliación	577.870	15,8

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral, Asunción, Noviembre de 2007, para inscritos afiliados. La cifra de no afiliado/as se obtuvo restando este subtotal de la cifra total de empadronados/as.

*Otros partidos y movimientos

Partido País Solidario (PPS)	28.331	Movimiento Vida Útil Jubilados del IPS	7.647
Paraguay Posible	15.365	ARENA	7.555
Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	11.730	Partido Liberal	6.524
Resistencia Ciudadana	11.308	Partido Humanista (PH)	5.258
Movimiento Fuerza Republicana	10.303	Partido Unidad Popular	5.246
Movimiento <i>Tekojoja</i>	9.776	Movimirnnto <i>Tetâ Puajú</i>	4.672
Partido Patria Querida (PPQ)	9.206	Partido Demóc. Cristiano (PDC)	1.815
Partido Democrático Popular (PDP)	8.223	Partido Frente Amplio	1.555
Movimiento Jubilados al Poder	8.041	P-MAS	931
Movimiento Esperanza de Renovación Social	7.901	Movimiento Autónomo Regional	712
Partido Social Demócrata	7.877	Movimiento Solidario Paranaense	668

Fuente: Ibíd.

ANEXO NRO. 2:

CAUSAS DE NO HABER VOTADO EN ABRIL DEL 2008

<i>Preg. 45: ¿Por qué no votó?</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>
No estaba empadronado	318	32,2
Estaba lejos del lugar de votación	167	16,9
Votar no sirve de nada	147	14,9
No tenía cédula de identidad	129	13,1
Es extranjero/a	61	6,2
Motivos de salud	58	5,9
No tenía edad para votar	34	3,4
No le gustan los candidatos	26	2,6
Estaba trabajando/de servicio	14	1,4
Alto costo de transporte	4	0,4
Otro	4	0,4
No responde	25	2,5
Total	987	100,0

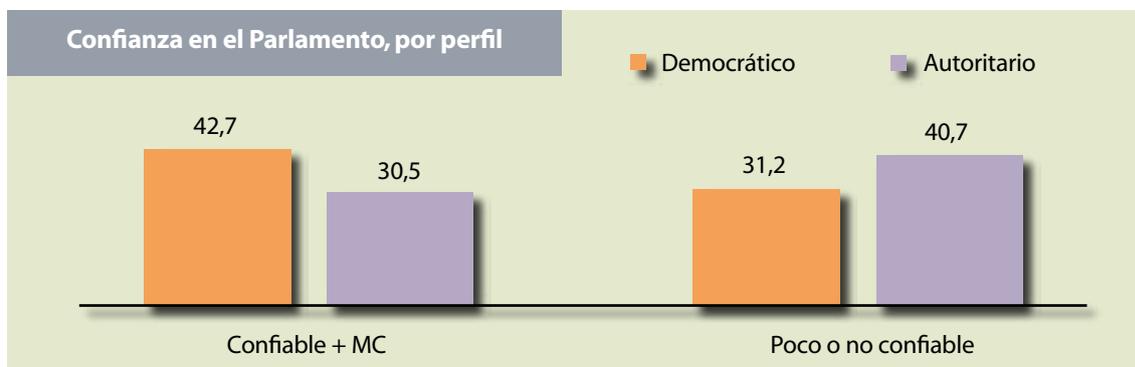
Fuente: Procesamiento de datos de la EGD

ANEXO NRO. 3: AFECCIÓN A LA DEMOCRACIA, 2001-2005

	2001	2003	2005
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	33%	37%	32%
A veces, un gobierno autoritario es preferible	43%	41%	33%
A la gente como nosotros, le da lo mismo un gobierno democrático o autoritario	19%	21%	31%

Fuente: CIRD-USAID, A. Vial (Coord.), *Cultura política y Gobernabilidad Democrática*, Asunción, 2005.

ANEXO NRO. 4: CONFIANZA EN EL PARLAMENTO, SEGÚN PERFIL POLÍTICO



Fuente: Procesamiento de datos de la EGD.

ANEXO NRO. 5:

EVALUACIÓN DIFERENCIAL ENTRE PODERES DEL ESTADO, 2001-2006

En su opinión, los a) funcionarios del Gobierno, ministerios; b) parlamentarios, ¿están haciendo algo, mucho, algo o nada por mejorar la situación del país?



Fuente: CIRD-USAID, A. Vial (Coord.) Cultura política y gobernabilidad democrática 2006, *Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños*, Asunción, 2006.

ANEXO NRO. 6:

PERCEPCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES SOCIOECONÓMICAS POR EL GOBIERNO DE NICANOR DUARTE FRUTOS, 2006

El gobierno actual, ¿combate			
	<i>la pobreza</i>	<i>la corrupción en el gobierno</i>	<i>el desempleo</i>
1. Nada	41,7	42,5	58,5
2.	13,5	16	14,3
3.	17,3	15,9	12,1
4.	10,7	9,2	5,5
5.	2,3	2,1	1
6. Mucho	2,8	2,6	2,1
NS/NR	1,3	3,2	1,3

Fuente: CIRD-USAID, A. Vial (Coord.) Cultura política y gobernabilidad democrática 2006, *Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños*, Asunción, 2006. A efectos comparativos, se considero "poco o nada" las calificaciones del 1 al 3.

ANEXO NRO. 7:

SESGO EN EL USO DE SERVICIOS PÚBLICOS, POR ÁREA DE RESIDENCIA

<i>Preg. 51: ¿Usted o algún miembro del hogar tuvo necesidad de hacer alguna gestión en [NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN], durante los últimos 12 meses?</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
Educación Pública	51	49
Salud Pública	54	46
Registro Civil	60	40
Policía	63	37
ANDE	64	36
Juzgados	65	35
Municipalidad	69	31
Aduanas	71	29
Fiscalía	71	29
ESSAP, SENASA	74	26
IPS	77	23
Policía de Tránsito	78	22
Tributación	87	13
COPACO	91	9

Fuente: Procesamiento de datos de la EGD.

ANEXO NRO. 8:

CALIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS RECIBIDOS

<i>Preg. 53: ¿Cómo calificaría la calidad del servicio recibido en ...</i>	<i>Buena-MB</i>	<i>Mala/MM</i>	<i>NS/NR</i>
Fiscalía	51,6	46,0	2,3
Tránsito	68,5	31,5	-
Aduanas	71,0	26,1	2,9
Tributación	72,4	23,6	3,9
Policía	72,8	26,9	0,3
IPS	76,0	23,2	0,8
Salud Pública	78,7	21,1	0,2
COPACO	79,0	19,8	1,1
Registro Civil	80,7	18,7	0,5
Juzgados	82,1	16,9	1,0
ANDE	82,4	16,6	1,0
Municipalidad	84,0	15,1	0,9
ESSAP-SENASA	85,3	14,2	0,5
Educación Pública	87,0	12,6	0,4

Fuente: Procesamiento de datos de la EGD.

ANEXO NRO 9: CALIFICACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO RECIBIDO, POR SEXO

Instituciones		Total	Buena o MB	Mala o MM	NS/NR
	Sexo	Cantidad	%	%	%
Autoridades de Tránsito	Hombre	184	65,8	34,2	-
	Mujer	130	72,3	27,7	-
	Total	314	68,5	31,5	-
Viceministerio de Tributación Hacienda	Hombre	65	78,5	16,9	4,6
	Mujer	62	66,1	30,6	3,2
	Total	127	72,4	23,6	3,9
Servicio de agua potable ESSAP-SENASA	Hombre	253	86,6	13,0	0,4
	Mujer	312	84,3	15,1	0,6
	Total	565	85,3	14,2	0,5
Servicio de electricidad ANDE	Hombre	591	80,7	18,4	0,8
	Mujer	669	83,9	14,9	1,2
	Total	1260	82,4	16,6	1,0
Registro Civil	Hombre	247	81,4	18,2	0,4
	Mujer	319	80,3	19,1	0,6
	Total	566	80,7	18,7	0,5
Municipalidad	Hombre	422	86,5	12,6	0,9
	Mujer	467	81,8	17,3	0,9
	Total	889	84,0	15,1	0,9
Servicios públicos de salud	Hombre	746	79,9	20,0	0,1
	Mujer	940	77,8	21,9	0,3
	Total	1686	78,7	21,1	0,2
Ministerio Público, Fiscalía	Hombre	105	53,3	45,7	1,0
	Mujer	110	50,0	46,4	3,6
	Total	215	51,6	46,0	2,3
Centros educativos públicos	Hombre	568	87,3	12,0	0,7
	Mujer	741	86,8	13,1	0,1
	Total	1309	87,0	12,6	0,4
Instituto de Previsión Social	Hombre	215	76,3	22,3	1,4
	Mujer	293	75,8	23,9	0,3
	Total	508	76,0	23,2	0,8
Policía Nacional	Hombre	311	71,7	28,3	-
	Mujer	354	73,7	25,7	0,6
	Total	665	72,8	26,9	0,3
Juzgados	Hombre	87	86,2	12,6	1,1
	Mujer	108	78,7	20,4	0,9
	Total	195	82,1	16,9	1,0
Dirección General de Aduanas	Hombre	35	71,4	25,7	2,9
	Mujer	34	70,6	26,5	2,9
	Total	69	71,0	26,1	2,9
COPACO	Hombre	161	79,5	18,6	1,9
	Mujer	192	78,6	20,8	0,5
	Total	353	79,0	19,8	1,1
Otro*	Urbana	19	68,4	31,6	-
	Rural	15	66,7	20,0	13,3
	Total	34	67,6	26,5	5,9
Total		8.755	79,8	19,5	0,7

*BNF, MEC, INDERT, MAG, MRE, SENACSA, MOPC, CAH

Fuente: Procesamiento de datos de la EGD.

ANEXO NRO. 10: CALIFICACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO RECIBIDO, SEGÚN IDIOMA DEL HOGAR

Instituciones	Idioma	Total	Buena, MB	Mala, MM	NS/NR
		Cantidad	%	%	%
Autoridades de Tránsito	Castellano	139	66,2	33,8	-
	Guaraní	73	68,5	31,5	-
	Castellano y Guaraní	93	71,0	29,0	-
	Otro idioma	8	75,0	25,0	-
	No responde	1	100,0	-	-
	Total	314	68,5	31,5	-
Viceministerio de Tributación Hacienda	Castellano	64	71,9	23,4	4,7
	Guaraní	16	68,8	25,0	6,3
	Castellano y Guaraní	46	73,9	23,9	2,2
	Otro idioma	1	100,0	-	-
	No responde	1	100,0	-	-
	Total	127	72,4	23,6	3,9
Servicio de agua potable ESSAP, SENASA	Castellano	170	82,9	16,5	0,6
	Guaraní	219	89,0	11,0	-
	Castellano y Guaraní	170	82,9	15,9	1,2
	Otro idioma	5	80,0	20,0	-
	No responde	1	100,0	-	-
	Total	565	85,3	14,2	0,5
Servicio de electricidad ANDE	Castellano	357	82,4	16,8	0,8
	Guaraní	482	80,1	18,5	1,5
	Castellano y Guaraní	365	86,3	12,9	0,8
	Otro idioma	52	76,9	23,1	-
	No responde	4	75,0	25,0	-
	Total	1.260	82,4	16,6	1,0
Registro Civil	Castellano	169	78,1	21,3	0,6
	Guaraní	230	87,8	12,2	-
	Castellano y Guaraní	153	74,5	24,8	0,7
	Otro idioma	13	69,2	23,1	7,7
	No responde	1	100,0	-	-
	Total	566	80,7	18,7	0,5
Municipalidad	Castellano	315	78,1	21,3	0,6
	Guaraní	270	90,0	9,6	0,4
	Castellano y Guaraní	264	84,5	14,0	1,5
	Otro idioma	38	86,8	10,5	2,6
	No responde	2	100,0	-	-
	Total	889	84,0	15,1	0,9
Servicios públicos de salud	Castellano	349	73,1	26,4	0,6
	Guaraní	860	82,8	17,1	0,1
	Castellano y Guaraní	437	75,3	24,5	0,2
	Otro idioma	39	76,9	23,1	-
	No responde	1	100,0	-	-
	Total	1.686	78,7	21,1	0,2

Instituciones	Idioma	Total	Buena, MB	Mala, MM	NS/NR
		Cantidad	%	%	%
Ministerio Público, Fiscalía	Castellano	79	50,6	46,8	2,5
	Guaraní	70	61,4	35,7	2,9
	Castellano y Guaraní	60	40,0	58,3	1,7
	Otro idioma	6	66,7	33,3	-
	Total	215	51,6	46,0	2,3
Centros educativos públicos	Castellano	260	84,2	15,4	0,4
	Guaraní	663	90,3	9,7	-
	Castellano y Guaraní	351	85,2	14,0	0,9
	Otro idioma	33	60,6	36,4	3,0
	No responde	2	100,0	-	-
Total	1.309	87,0	12,6	0,4	
Instituto de Previsión Social	Castellano	192	75,5	24,0	0,5
	Guaraní	139	82,0	17,3	0,7
	Castellano y Guaraní	171	71,9	26,9	1,2
	Otro idioma	5	80,0	20,0	-
	No responde	1	-	100,0	-
Total	508	76,0	23,2	0,8	
Policía Nacional	Castellano	216	69,0	30,6	0,5
	Guaraní	244	77,0	22,5	0,4
	Castellano y Guaraní	184	71,7	28,3	-
	Otro idioma	21	71,4	28,6	-
	Total	665	72,8	26,9	0,3
Juzgados	Castellano	68	76,5	23,5	-
	Guaraní	76	82,9	15,8	1,3
	Castellano y Guaraní	49	87,8	10,2	2,0
	Otro idioma	2	100,0	-	-
	Total	195	82,1	16,9	1,0
Dirección General de Aduanas	Castellano	33	72,7	27,3	-
	Guaraní	22	68,2	31,8	-
	Castellano y Guaraní	10	80,0	-	20,0
	Otro idioma	3	66,7	33,3	-
	No responde	1	-	100,0	-
Total	69	71,0	26,1	2,9	
COPACO	Castellano	176	75,0	23,9	1,1
	Guaraní	50	88,0	10,0	2,0
	Castellano y Guaraní	120	80,8	18,3	0,8
	Otro idioma	5	80,0	20,0	-
	No responde	2	100,0	-	-
Total	353	79,0	19,8	1,1	
Otro	Castellano	7	28,6	57,1	14,3
	Guaraní	17	76,5	23,5	-
	Castellano y Guaraní	9	77,8	11,1	11,1
	Otro idioma	1	100,0	-	-
	Total	34	67,6	26,5	5,9
Total		8.755	79,8	19,5	0,7

Fuente: Procesamiento de datos de la EGD.

ANEXO NRO. 11: CALIFICACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO RECIBIDO, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA

Instituciones	Área	Total	Buena/MB	Mala/MM
		Cantidad	%	%
Autoridades de Tránsito	Urbana	246	68,3	31,7
	Rural	68	69,1	30,9
	Total	314	68,5	31,5
Viceministerio de Tributación Hacienda	Urbana	111	73,9	22,5
	Rural	16	62,5	31,3
	Total	127	72,4	23,6
Servicio de agua potable ESSAP-SENASA	Urbana	420	83,6	16,0
	Rural	145	90,3	9,0
	Total	565	85,3	14,2
Servicio de electricidad ANDE	Urbana	803	84,6	14,8
	Rural	457	78,6	19,7
	Total	1.260	82,4	16,6
Registro Civil	Urbana	342	80,1	19,3
	Rural	224	81,7	17,9
	Total	566	80,7	18,7
Municipalidad	Urbana	612	81,9	17,3
	Rural	277	88,8	10,1
	Total	889	84,0	15,1
Servicios públicos de salud	Urbana	907	77,0	22,6
	Rural	779	80,7	19,3
	Total	1.686	78,7	21,1
Ministerio Público, Fiscalía	Urbana	153	47,1	51,0
	Rural	62	62,9	33,9
	Total	215	51,6	46,0
Centros educativos públicos	Urbana	670	85,5	14,2
	Rural	639	88,6	11,0
	Total	1.309	87,0	12,6
Instituto de Previsión Social	Urbana	392	76,5	22,7
	Rural	116	74,1	25,0
	Total	508	76,0	23,2
Policía Nacional	Urbana	417	68,6	31,2
	Rural	248	79,8	19,8
	Total	665	72,8	26,9
Juzgados	Urbana	127	81,1	18,1
	Rural	68	83,8	14,7
	Total	195	82,1	16,9
Dirección General de Aduanas	Urbana	49	71,4	26,5
	Rural	20	70,0	25,0
	Total	69	71,0	26,1
COPACO	Urbana	321	80,1	18,7
	Rural	32	68,8	31,3
	Total	353	79,0	19,8
Otro	Urbana	18	55,6	38,9
	Rural	16	81,3	12,5
	Total	34	67,6	26,5
Total		8.755	79,8	19,5

Fuente: Procesamiento de datos de la EGD.

ANEXO NRO. 12:

FORMULARIO DE LA PRIMERA ENCUESTA DE **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**



REPUBLICA DEL PARAGUAY



Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República
DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS

ENCUESTA SOBRE GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA
NOVIEMBRE - DICIEMBRE 2008

La Confidencialidad de la información está garantizada por el Art. 14 de Decreto Ley N° 11.126 del 20/02/42

"Soy Encuestador/a de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, que está llevando a cabo una Encuesta en todo el país, con la finalidad de conocer la opinión de la población sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Quisiera hacerle algunas preguntas y espero que Usted tenga la bondad de cooperar conmigo"

UBICACION GEOGRAFICA	CODIGO
DEPARTAMENTO:	
DISTRITO:	
BARRIO O LOCALIDAD:	
AREA:	
DIRECCION Y N°:	
TELEFONO:	

TOTAL DE PERSONAS EN EL HOGAR	
HOMBRES	<input type="text"/>
MUJERES	<input type="text"/>
TOTAL	<input type="text"/>

NOMBRE Y APELLIDO	CODIGO	FECHAS DE VISITAS
ENCUESTADORA:	<input type="text"/>	
SUPERVISORA:	<input type="text"/>	
DIGITADORA:	<input type="text"/>	

SITUACION GENERAL	
ENTREVISTA	OCUPACION DE LA VIVIENDA
Completa	Desocupada
Incompleta	En alquiler o en venta
Ocupantes ausentes	En construcción
	De veraneo
Rechazo	Abandonada
Otra (especificar)	

EQUIPO

UPM:

VIVIENDA N°:

HOGAR N°:

ENTREVISTA:

REENTREVISTA:

SECCIÓN 1. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

PARA TODAS LAS PERSONAS

1	2	3	4	5			6
¿Cuál es el nombre de cada una de las personas que viven habitualmente en éste hogar?	¿Qué relación de parentesco tiene... [NOMBRE] con esta jef/a del hogar?	SEXO	¿Cuántos años cumplidos tiene... [NOMBRE]...?	¿En que fecha nació... [NOMBRE]...?			¿Cuál es el estado civil o conyugal de... [NOMBRE]...?
A. JEFE/A DEL HOGAR B. ESPOSO/A, COMPAÑERO/A DEL JEFE/A C. HIJOS SOLTEROS/AS SIN HIJOS D. HIJOS/AS SOLTEROS/AS CON HIJOS E. HIJOS/AS CASADOS/AS CON SIN HIJOS F. OTROS PARIENTES G. OTROS NO PARIENTES H. EMPLEADOS DOMESTICOS	Jefe/a1 Esposa/a, compañero/a.....2 Hijo/a.....3 Otro pariente.....4 No pariente.....5 Empleado doméstico.....6	Hombre ...1 Mujer6					Casado 1 Unido 2 Separado 3 Viudo 4 Soltero 5 Divorciado 6
				DÍA	MES	AÑO	

1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							

Encuestador: Encierre en círculo el miembro de hogar seleccionado a entrevistar.

SECCIÓN 2. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA

<p>7 TIPO</p> <p>Casa 1 <input type="radio"/></p> <p>Rancho 2 <input type="radio"/></p> <p>Dpto. o piso 3 <input type="radio"/></p> <p>Pieza de inquilinato 4 <input type="radio"/></p> <p>Vivienda improvisada 5 <input type="radio"/></p> <p>Otro (especificar) 6 <input type="radio"/></p>	<p>10 PISO</p> <p>Tierra 01 <input type="radio"/></p> <p>Madera 02 <input type="radio"/></p> <p>Ladrillo 03 <input type="radio"/></p> <p>Lecherada 04 <input type="radio"/></p> <p>Baldosa común 05 <input type="radio"/></p> <p>Mosaico, cerámica, granito 06 <input type="radio"/></p> <p>Parquet 07 <input type="radio"/></p> <p>Alfombra 08 <input type="radio"/></p> <p>Otro (especificar) 09 <input type="radio"/></p>	<p>12 AGUA ¿De dónde proviene principalmente el agua que utiliza en la vivienda?</p> <p>Essap(ex-corposana)/Senasa 01 <input type="radio"/></p> <p>Red privada (Aguatería) 02 <input type="radio"/></p> <p>Red comunitaria (Comis. Vecinal) 03 <input type="radio"/></p> <p>Pozo artesiano 04 <input type="radio"/></p> <p>Pozo común con brocal con bomba 05 <input type="radio"/></p> <p>Pozo común con brocal sin bomba 06 <input type="radio"/></p> <p>Pozo común sin brocal 07 <input type="radio"/></p> <p>Ajibe 08 <input type="radio"/></p> <p>Tajamar, naciente, río, arroyo 09 <input type="radio"/></p> <p>Otra fuente (especificar) 10 <input type="radio"/></p>	<p>15 SERVICIO SANITARIO ¿Que tipo de servicio sanitario tiene?</p> <p>Baño con arrastre de agua</p> <p>Red pública 1 <input type="radio"/></p> <p>Baño con arrastre de agua/pozo ciego 2 <input type="radio"/></p> <p>Letina ventilada 3 <input type="radio"/></p> <p>Letina común con techo 4 <input type="radio"/></p> <p>Letina común sin techo 5 <input type="radio"/></p> <p>En el suelo o en el patio 6 <input type="radio"/></p> <p>Otro (arroyo,río,etc.)(especificar)..... 7 <input type="radio"/></p>
<p>8 PIEZA O CUARTO</p> <p>8 a. Número de piezas <input type="text"/></p> <p>8 b. Número de dormitorios <input type="text"/></p> <p>(No incluye baño, cocina, cuartos o piezas destinadas exclusivamente al comercio o industria)</p>	<p>11 TECHO</p> <p>Teja 01 <input type="radio"/></p> <p>Paja 02 <input type="radio"/></p> <p>Fibrocemento (jernetit) 03 <input type="radio"/></p> <p>Chapa de zinc 04 <input type="radio"/></p> <p>Tabilla de madera 05 <input type="radio"/></p> <p>Hormigón armado, loza o bovedilla 06 <input type="radio"/></p> <p>Tronco de palma 07 <input type="radio"/></p> <p>Cartón, hule, madera de embalaje 08 <input type="radio"/></p> <p>Otro (especificar) 09 <input type="radio"/></p>	<p>13 ¿El agua llega a la vivienda a través de...</p> <p>cañería con canilla en el patio? 1 <input type="radio"/></p> <p>cañería con instalación dentro de la vivienda? 2 <input type="radio"/></p> <p>canilla pública? 3 <input type="radio"/></p> <p>dentro del patio? 4 <input type="radio"/></p> <p>fuera del patio? 5 <input type="radio"/></p> <p>otros medios? (especificar) 6 <input type="radio"/></p>	<p>16 Ahora quisiera que me responda sobre algunos bienes que tiene el hogar. En su casa Ud. Tiene...</p> <p>Radio 01 <input type="radio"/></p> <p>Televisor 02 <input type="radio"/></p> <p>Heladera/refrigerador 03 <input type="radio"/></p> <p>Cocina 04 <input type="radio"/></p> <p>Máquina Lavarropa 05 <input type="radio"/></p> <p>Vídeo/DVD 06 <input type="radio"/></p> <p>Termocafetón 07 <input type="radio"/></p> <p>Acondicionador de aire 08 <input type="radio"/></p> <p>Antena Parabólica 09 <input type="radio"/></p> <p>TV / Cable 10 <input type="radio"/></p> <p>Horno Microondas 11 <input type="radio"/></p> <p>Horno Eléctrico 12 <input type="radio"/></p> <p>Auto, camión o camioneta 13 <input type="radio"/></p> <p>Motocicleta 14 <input type="radio"/></p> <p>Ninguna 15 <input type="radio"/></p>
<p>9 PARED</p> <p>Estaqueo 01 <input type="radio"/></p> <p>Adobe 02 <input type="radio"/></p> <p>Madera 03 <input type="radio"/></p> <p>Ladrillo 04 <input type="radio"/></p> <p>Bloque de cemento 05 <input type="radio"/></p> <p>Tronco de palma 06 <input type="radio"/></p> <p>Cartón, hule, medera de embalaje 07 <input type="radio"/></p> <p>No tiene pared 08 <input type="radio"/></p> <p>Otro (especificar) 09 <input type="radio"/></p>		<p>14 CORRIENTE ELECTRICA ¿Dispone de luz eléctrica?</p> <p>SI 1 <input type="radio"/></p> <p>NO 6 <input type="radio"/></p>	

SECCIÓN 3. EDUCACIÓN, SALUD Y EMPLEO E INGRESO FAMILIAR

A. EDUCACIÓN	B. SALUD	C. EMPLEO E INGRESO FAMILIAR
17 ¿Que idioma habla en la casa la mayor parte del tiempo? Castellano 1 Guaraní 2 Castellano y Guaraní 3 Otro idioma (especificar) 4	19 Durante los últimos 90 días ¿Estuvo Ud. o algún miembro del hogar enfermo o accidentado? Si, estuvo enfermo 1 Si, estuvo accidentado 2 No, ha estado sano 3 (Pase a preg 23)	23 ¿Qué hizo la mayor parte de la SEMANA PASADA? Trabajo 01 Tenía empleo pero no trabajé por que estaba de vacaciones, permiso, enfermo, empezará un trabajo dentro de 30 días, mal tiempo, falta de material o algo similar, conflicto laboral 02 Buscaba trabajo habiendo trabajado antes 03 Buscaba trabajo por primera vez 04 Estudiante 05 (Pase a preg 25) Se dedica exclusivamente a las labores del hogar 06 Es jubilado o pensionado 07 Es rentista 08 Es incapacitado o anciano 09 Estuvo en otra situación (especifique) 10
18 ¿Cuál es su nivel educativo? Ninguna 01 Educación Especial 02 Educación inicial 03 Educación Escolar Básica 1° al 6° grado (Primaria) 04 Educación Escolar Básica 7° al 9° grado 05 Secundaria Básica 06 Bachillerato Humanístico/ Científico 07 Bachillerato Técnico/ Comercial 08 Bachillerato a Distancia 09 Educación Media Científica 10 Educación Media Técnica 11 Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos 12 Educación Media a Distancia para jóvenes y Adultos 13 Educación Media Alternativa para jóvenes y Adultos 14 Programas de Alfabetización 15 Grado Especial 16 Técnica Superior 17 Formación Docente 18 Formación Militar / Policial 19 Superior Universitario 20	20 ¿Consultó a algún médico, curandero, etc. y/o profesional de salud por esa enfermedad o accidente más reciente que tuvo? SI 1 NO 0 (Pase a preg 23) 21 ¿A quién consultó la última vez por la enfermedad o accidente, más reciente que tuvo (Ud. o algún miembro del hogar) en los últimos 90 días? Doctor 01 Partera profesional 02 Partera empírica (chase) 03 Enfermero/a 04 Dentista 05 Farmacéutico/a 06 Curandero/a 07 Familiar o Vecino 08 (Pase a preg 23) Otro (especificar) 09	24 ¿Cuál es su ocupación principal? Empleado público 1 Empleado privado 2 Obrero público 3 Obrero privado 4 Empleador o patrón 5 Trabajador por cuenta propia 6 Trabajador familiar no remunerado 7 Empleado doméstico 8
	22 Durante los últimos 90 días, a que establecimiento de salud consultó la última vez por esta enfermedad o accidente IPS 01 Hospital de Clínicas/ Materno Infantil 02 Hospital del Ministerio 03 Centro de Salud del Ministerio 04 Puesto de Salud del Ministerio 05 Sanidad Militar 06 Sanidad Policial 07 Sanatorio, Clínicas o Consultorio privado 08 Farmacia 09 Casa de curandero 10 Otra casa particular 11 Otro (especificar) 12	25 ¿Cuál es el Ingreso total mensual, aproximado, de todas las personas de su hogar? Menos G. 670.000 01 Entre G. 670.000 y G. 1.341.775 02 Entre G. 1.341.775 y G. 1.500.000 03 Entre G. 1.500.001 y G. 2.000.000 04 Entre G. 2.000.001 y G. 3.000.000 05 Entre G. 3.000.001 y G. 5.000.000 06 Entre G. 5.000.001 y G. 7.000.000 07 Entre G. 7.000.001 y G. 9.000.000 08 Entre G. 9.000.001 y G. 11.000.000 09 Más de G. 11.000.000 10 No responde 99 26 ¿Cuántas personas apoyan en el hogar? <input type="text"/> <input type="text"/> 27 ¿Cuántas personas envían habitualmente dinero del exterior como ayuda familiar? <input type="text"/> <input type="text"/>

SECCIÓN 4. GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

A. PERCEPCIÓN DE PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS	B. AFEECIÓN A LA DEMOCRACIA MODELO DEL PODER	C. OPINIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO Y REFORMAS A TOMAR
<p>28 En su opinión, cuáles son los principales problemas del país (acepte una o más alternativas) Y de acuerdo a la respuesta pregunte, ¿cuál es el más importante, en orden de prioridad? Primera prioridad = 1, Segunda prioridad = 2, etc. Encuestador: no mencione las opciones, respuesta espontánea.</p>	<p>30 ¿Con cuál de las siguientes tres frases está usted más de acuerdo?</p>	<p>34 Está en acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones</p>
<p>Orden de Prioridad</p>	<p>La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno... 1 <input type="radio"/></p>	<p>1 Muy de acuerdo 4 Muy en desacuerdo 2 De acuerdo 7 No sabe 3 En desacuerdo 9 No responde</p>
<p>01. La pobreza <input type="checkbox"/></p>	<p>En algunas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible a uno democrático... 2 <input type="radio"/></p>	<p>1. La democracia funciona bien en el Paraguay... <input type="checkbox"/></p>
<p>02. La falta de trabajo <input type="checkbox"/></p>	<p>Me da lo mismo un gobierno democrático que un gobierno no democrático... 3 <input type="radio"/></p>	<p>2. La administración pública (ministerios, entes públicos, etc.) funciona bien... <input type="checkbox"/></p>
<p>03. La proliferación de la delincuencia <input type="checkbox"/></p>	<p>31 ¿Qué tipo de gobierno necesita hoy el Paraguay?</p>	<p>3. Las autoridades tienen realmente ganas de solucionar los problemas del país... <input type="checkbox"/></p>
<p>04. Inseguridad ciudadana <input type="checkbox"/></p>	<p>Un gobierno que tome decisiones rápidas, con eficiencia, aunque no consulte a todos los grupos sociales... 1 <input type="radio"/></p>	<p>4. Los programas y planes de gobierno responden a las necesidades de la población... <input type="checkbox"/></p>
<p>05. La falta de cobertura y mala atención dentro del sistema de salud pública <input type="checkbox"/></p>	<p>Un gobierno que tome en cuenta a todos los grupos sociales, aunque tarde más en sus acciones y decisiones... 2 <input type="radio"/></p>	<p>35 Si se compara con el gobierno anterior (el de Nicanor Duarte Frutos), usted diría que la administración pública funciona ahora:</p>
<p>06. La mala calidad de la educación del sector público <input type="checkbox"/></p>	<p>No sabe... 7 <input type="radio"/></p>	<p>Mejor... 1 <input type="radio"/></p>
<p>07. Falta de Vivienda <input type="checkbox"/></p>	<p>32 ¿Qué tipo de presidente del Paraguay preferiría usted?</p>	<p>Igual... 2 <input type="radio"/></p>
<p>08. La drogadicción / Narcotráfico <input type="checkbox"/></p>	<p>Uno que solucione los problemas a través de leyes aprobadas por el Congreso, aunque esto lleve más tiempo... 1 <input type="radio"/></p>	<p>Peor... 3 <input type="radio"/></p>
<p>09. Falta de Tierra <input type="checkbox"/></p>	<p>Uno que solucione los problemas rápidamente, evitando el Congreso si es necesario... 2 <input type="radio"/></p>	<p>No sabe... 7 <input type="radio"/></p>
<p>10. Estado de las Rutas <input type="checkbox"/></p>	<p>No sabe... 7 <input type="radio"/></p>	<p>No responde... 9 <input type="radio"/></p>
<p>11. La falta de acceso a agua potable <input type="checkbox"/></p>	<p>33 Según usted, en el Paraguay hay respeto por:</p>	<p>36 Piensa que las siguientes medidas podrían mejorar la calidad y eficacia del sector público</p>
<p>12. La corrupción <input type="checkbox"/></p>	<p>1 Bastante 4 Nada 2 Suficiente 7 No sabe 3 Poco 9 No responde</p>	<p>1 Si 6 No 7 No sabe 9 No responde</p>
<p>13. La falta de transparencia del gobierno <input type="checkbox"/></p>	<p>1. La libertad de expresión de los medios de comunicación (TV, prensa escrita, radio, etc) <input type="checkbox"/></p>	<p>1. Que para ingresar como funcionario/a no importe la afiliación sino la capacidad y los estudios... <input type="checkbox"/></p>
<p>14. La falta de cobertura del sistema de seguridad social <input type="checkbox"/></p>	<p>2. La igualdad de todas las personas ante la Ley <input type="checkbox"/></p>	<p>2. Que el sueldo de los funcionarios esté acorde a su calificación y capacidad... <input type="checkbox"/></p>
<p>15. Deterioro del medio ambiente <input type="checkbox"/></p>	<p>3. La libertad para pertenecer a organizaciones sociales y partidos políticos <input type="checkbox"/></p>	<p>3. Que se despidan a los funcionarios planiferos... <input type="checkbox"/></p>
<p>16. Bajos sueldos/aumento de precios <input type="checkbox"/></p>	<p>4. Las elecciones libres y transparentes <input type="checkbox"/></p>	<p>4. Que haya más descentralización (que se promueva la descentralización)... <input type="checkbox"/></p>
<p>17. La falta de credibilidad del gobierno <input type="checkbox"/></p>	<p>5. Los derechos humanos <input type="checkbox"/></p>	<p>5. Que se privatizen las empresas públicas ineficientes... <input type="checkbox"/></p>
<p>18. La falta de apoyo a la agricultura <input type="checkbox"/></p>	<p>6. Otro (especificar) <input type="checkbox"/></p>	
<p>19. La violencia en los hogares <input type="checkbox"/></p>		
<p>20. La Violación de los derechos humanos <input type="checkbox"/></p>		
<p>21. La prostitución <input type="checkbox"/></p>		
<p>22. Otros (especificar) <input type="checkbox"/></p>		
<p>23. Ninguno <input type="checkbox"/></p>		
<p>29 ¿Cree usted que son obstáculos para el desarrollo del país?</p>		
<p>Leer las opciones y escribir el código en la casilla que corresponde.</p>		
<p>1 Bastante 4 Nada 2 Más o Menos 7 No sabe 3 Poco 9 No responde</p>		
<p>1. El peso del pasado (guerra de la Triple Alianza) <input type="checkbox"/></p>		
<p>2. La expansión de la agricultura mecanizada (soja) <input type="checkbox"/></p>		
<p>3. La mala gestión de los gobiernos del país (gobiernos ineficientes o corruptos) <input type="checkbox"/></p>		
<p>4. La forma de ser de los paraguayos (la mentalidad / comportamiento de la población) <input type="checkbox"/></p>		
<p>5. La medianoedad y escasez de los recursos como petróleo, gas, minerales, etc. <input type="checkbox"/></p>		

SECCIÓN 4. GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA (Continuación)

D. OPINIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES

37 Hablando en general del gobierno,

1 Muy Buena	4 Muy mala
2 Buena	7 No sabe
3 Mala	9 No responde

- Que opina del trabajo que están realizando el Presidente de la República y sus Ministros
- Que opina del trabajo que está realizando el Parlamento
- Que opina del trabajo que está realizando el Poder Judicial

38 Hasta qué punto diría Ud. que el Gobierno actual:

1 Mucho	4 Nada
2 Bastante	7 No sabe
3 Poco	9 No responde

- Combate la pobreza
- Defiende los derechos humanos
- Lucha contra la corrupción
- Promueve el crecimiento económico
- Fomenta la igualdad social (promueve)
- Promueve la creación de empleo

39 Si se compara con el gobierno anterior (el de Nicanor Duarte Frutos), usted diría que la corrupción (pago de coimas, negociados con funcionarios del gobierno, etc.) es ahora:

Mayor	1	No sabe	7
Igual	2	No responde	9
Menor	3		

40 ¿Cuál cree Ud. que es el principal interés de los políticos que hoy están en el poder?

Que el Paraguay progrese 1

Ayudar a los pobres 2

Defender a los ricos 3

Beneficiarse ellos mismos 4

Otro (especificar) 5

41 Usted diría que la democracia paraguaya actual, comparándola con la del gobierno anterior (el de Nicanor Duarte Frutos), funciona:

Mucho mejor	1
Mejor	2
Peor	3
Mucho peor	4
No sabe	7
No responde	9

42 ¿Habla usted de política con personas de su familia, amigos u otros.

Mucho	1	Nada	4
Bastante	2	No sabe	7
Poco	3	No responde	9

E. VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL PAÍS

43 ¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones:

1 Muy Confiable
2 Confiable
3 Poco Confiable
4 Nada confiable
7 No sabe
9 No conoce la institución

- Iglesias
- Sindicatos
- Cooperativas
- Empresas privadas
- Organizaciones campesinas
- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Partidos Políticos
- Parlamento Nacional
- Poder Ejecutivo
- Gobernaciones departamentales
- Intendencias Municipales
- Fuerzas Armadas
- Policía Nacional
- Medios de comunicación / la Prensa
- Juzgados y Tribunales
- Corte Suprema de Justicia
- Ministerio Público - Fiscalía
- Aduanas
- Universidades privadas
- Universidad Nacional
- Contaduría General de la República
- Tribunal Superior de Justicia Electoral
- Subsecretaría de tributación (Ministerio de Hacienda)

F. AUSENTISMO ELECTORAL

44 ¿Votó Ud. en las elecciones presidenciales de 2008?

SI 1 (Pase a preg. 46)

NO 6

45 ¿Por qué no votó?

Estaba lejos del lugar de votación 1

Alto costo de transporte 2

No tenía edad para votar 3

No tenía cédula de identidad 4

No estaba empadronado 5

Votar no sirve para nada 6

Otro (especificar) 7

(Pase a preg. 47)

46 ¿Cómo fue usted a votar? ¿Se trasladó por iniciativa propia o lo llevaron operadores políticos?

Iniciativa propia 1

Operadores políticos 2

47 ¿Esta Ud. afiliado/a a algún partido o movimiento político?

SI 1

NO 6 (Pase a preg. 49)

48 En caso afirmativo ¿A cuál?

ANR	1
PLRA	2
Unace	3
PPQ	4
PPS	5
FEN	6
POC	7
Otro (especificar)	8
No responde	9

G. ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS, CALIDAD Y TRANSPARENCIA

49 ¿Conoce a alguien que haya tenido que pagar coima a un empleado público en los últimos 12 meses (incluye funcionarios de entes, ministerios, municipalidades, policía, poder judicial, etc.)?

SI 1

NO 6

No sabe 7

No responde 9

50 En los últimos 12 meses ¿Conoció algún caso de corrupción que haya afectado a una persona cercana a usted?

SI 1

NO 6

No sabe 7

No responde 9

G1. MANIFESTACION DE CALIDAD DE SERVICIOS Y TRANSPARENCIA

	51	52	53	54	55	56	57	58
Encuestador: Realice todas las preguntas para cada servicio público del 51 al 58 horizontalmente, luego pase al siguiente servicio	¿Usted o algún miembro del hogar tuvo necesidad de hacer alguna gestión en [NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN] durante los últimos 12 meses? Si el número de veces es igual a cero, pase a la siguiente institución.	¿Obtuvo el resultado o servicio solicitado? 1 Sí 6 No 7 No sabe 9 No responde	¿Cómo calificaría la calidad del servicio recibido en [NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN]? 1 Muy buena calidad (Pase a preg. 55) 2 Buena calidad (Pase a preg. 55) 3 Mala calidad 4 Muy mala calidad 7 No sabe 9 No responde	¿Presentó alguna queja por la mala calidad del servicio, demora o mal trato recibido en [NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN]? 1 Sí 6 No 7 No sabe 9 No responde	¿Escuchó decir que los funcionarios de [NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN] piden o insinúan pago de coimas o regalos para facilitar un trámite? 1 Sí 6 No 7 No sabe 9 No responde	¿Le solicitaron, se sintió obligado a dar o dio voluntariamente retribuciones como: regalos, propinas, sobornos o coimas, etc.? 1 Sí, le solicitaron 2 Sí, se sintió obligado 3 Sí, dio voluntariamente 4 Le solicitaron y no dio 6 No 7 No sabe (Pase a pg. Institución) 9 No responde	Cuando le solicitaron o dio voluntariamente los regalos, propinas, coimas, etc. ¿lo denunció ante las autoridades pertinentes? 1 Sí (Pase a pg. Inst.) 6 No 7 No sabe (Pase a pg. Inst.) 9 No responde	¿Por qué no lo denunció? 1 Temor a represalias 2 Las autoridades no hacen caso 3 No tenía tiempo 4 Por no saber a donde ir 5 Por no saber los mecanismos para denunciar 6 No podía probar la denuncia 7 No sabe 8 Otro (especificar) 9 No responde
Instituciones								
1. Autoridades de Tránsito								
2. Vice Minist. de Tributación (Minist. de Hacienda)								
3. Servicio de agua potable (Essap, Senesa, etc.)								
4. Servicio de electricidad - ANDE								
5. El Registro Civil								
6. La Municipalidad								
7. Servicios públicos de salud								
8. Ministerio Público, Fiscalía								
9. Centros educativos públicos								
10. El Instituto de Previsión Social								
11. La Policía Nacional								
12. Los Juzgados								
13. Dirección General de Aduanas								
14. COPACCO								
15. Otro (especificar):								

59 En los últimos 12 meses, ¿Ud. se ha sentido discriminado por parte de algún funcionario público? *Leer las opciones y marcar una sola.*

Por hablar guaraní o por su forma de hablar 1 <input type="radio"/>	Por ser discapacitado 4 <input type="radio"/>
Por no tener amigos o conocidos dentro de esa institución 2 <input type="radio"/>	Otro (especificar) 5 <input type="radio"/>
Por ser pobre, no tener trabajo, tener poca educación 3 <input type="radio"/>	No se ha sentido discriminado 6 <input type="radio"/>



**CONGRESO NACIONAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY**
*Bicentenario de la Independencia Nacional
1811 - 2011*

En base a la **Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad Democrática** realizada en el marco del Proyecto “*Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en Paraguay*”, entre el Congreso Nacional de la República del Paraguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esta publicación presenta los primeros Indicadores de Gobernabilidad Democrática (IGD) seleccionados a nivel nacional.

Dicha encuesta fue aplicada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); y sus primeros indicadores buscan expresar cinco componentes básicos de la Gobernabilidad Democrática: Democracia, Gobernabilidad, Calidad, Eficiencia y Transparencia de la Administración Pública e Inclusión Social.

Así también, el presente documento informa sobre la conformación del Comité de Seguimiento del Sistema de Monitoreo, con representantes del Estado, la sociedad civil e instituciones académicas, y ofrece una reflexión sobre las prácticas de gobernabilidad empleadas en el pasado reciente en el Paraguay. Finalmente, propone conclusiones y recomendaciones sobre la generación de esta línea de base para el monitoreo de la Gobernabilidad Democrática, dejando algunas lecciones aprendidas en el proceso, que permitan delinear los desafíos futuros.

