

POLÍTICAS SOCIALES Y DEMOCRACIA: DISCUSIÓN EN TORNO AL PERÍODO DE GOBIERNO 2013-2014

Liliana Rocío Duarte Recalde *



Las democracias latinoamericanas, vigentes desde las últimas décadas del siglo XX, se han caracterizado porque en las mismas coexisten procedimientos formales institucionalizados para la designación de gobernantes con profundos niveles de inequidad social que afectan a amplios sectores de la población. En este contexto regional, se inserta el caso paraguayo, el cual reproduce esas mencionadas características e incluso presenta tendencias a la profundización de una dinámica estatal que llega a registrar patrones favorables de crecimiento económico en coincidencia con la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad (Masi y Ruiz Díaz, 2012), condiciones que potencian la exclusión sociopolítica de amplios sectores de la población nacional y minan, en última instancia, su misma condición ciudadana. Esta tendencia a la perpetuación de asimetrías sociales mantiene relación directa con la calidad de la democracia en el país (Morlino, 2011) en lo correspondiente a la rendición de cuentas vertical (Duarte Recalde, 2012), al socavar de facto la autonomía de la población para controlar la gestión del gobierno que, en principio, la representa.

(*) Politóloga (Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción") investigadora de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina.

1. Políticas sociales y ciudadanía en democracia

Las democracias latinoamericanas, vigentes desde las últimas décadas del siglo XX, se han caracterizado porque en las mismas coexisten procedimientos formales institucionalizados para la designación de gobernantes con profundos niveles de inequidad social que afectan a amplios sectores de la población. En este contexto regional, se inserta el caso paraguayo, el cual reproduce esas mencionadas características e incluso presenta tendencias a la profundización de una dinámica estatal que llega a registrar patrones favorables de crecimiento económico en coincidencia con la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad (Masi y Ruiz Díaz, 2012), condiciones que potencian la exclusión sociopolítica de amplios sectores de la población nacional y minan, en última instancia, su misma condición ciudadana. Esta tendencia a la perpetuación de asimetrías sociales mantiene relación directa con la calidad de la democracia en el país (Morlino, 2011) en lo correspondiente a la rendición de cuentas vertical (Duarte Recalde, 2012), al socavar de facto la autonomía de la población para controlar la gestión del gobierno que, en principio, la representa.

La manera en que la gestión gubernamental responde a las necesidades de la población gana importancia al ser analizada desde la identificación constitucional del Estado paraguayo, el cual se instituye como Estado Social de Derecho (Art. 1). Esta definición formal posee implicancias que superan su dimensión legal y mantienen relación con la misma naturaleza del Estado paraguayo, el cual se asume constitucionalmente responsable de velar por las necesidades de la población nacional en lo que respecta, entre otras, a su situación de empleo (Art. 87), pobreza (Art. 6), salud (Art. 68) y educación (Art. 76). Estas responsabilidades asumidas corresponden al dominio de las políticas sociales, las cuales comprenden la estructuración de acciones gubernamentales con miras a velar por el bienestar de esta población.

La característica particular de las políticas sociales, en comparación a las demás políticas públicas, es que las mismas se vinculan directamente a la vigencia de ciudadanía social en el país (Marshall, 1998). Las políticas sociales se dirigen a garantizar el ejercicio de derechos económicos y sociales de la población, condición necesaria para su desarrollo en igualdad de oportunidades; su implementación apunta a superar la acotación ciudadana a su aspecto político-jurídico, posibilitando a los habitantes de un Estado asumir capacidad de agencia con miras a su autodeterminación. No obstante, si ocurre que los derechos sociales se encuentran legalmente establecidos pero no se cuenta con la capacidad estatal para garantizar su ejercicio —o con recursos suficientes que puedan ser destinados para velar por su cumplimiento— la responsabilidad del régimen entra en falta y se debilita a la misma democracia, debido a que restringe la autonomía real de sus ciudadanos.

Las políticas sociales comprenden a todas las políticas sectoriales que influyen en la formación de capital humano y el desarrollo de capacidades, entre las que se encuentran la salud y la educación, además de iniciativas de protección social, como son las políticas de empleo o de superación de la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011). En consideración de esta terminología y desde la perspectiva de su provisión como fundamento legitimante de la gestión democrática del Estado, en esta oportunidad se revisará la percepción que existe entre la población paraguaya del grado de éxito en la implementación de políticas sociales durante el primer año del gobierno actual, registradas en las encuestas LAPOP de la Universidad Vanderbilt y “*Qué quiere la gente*” realizada por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

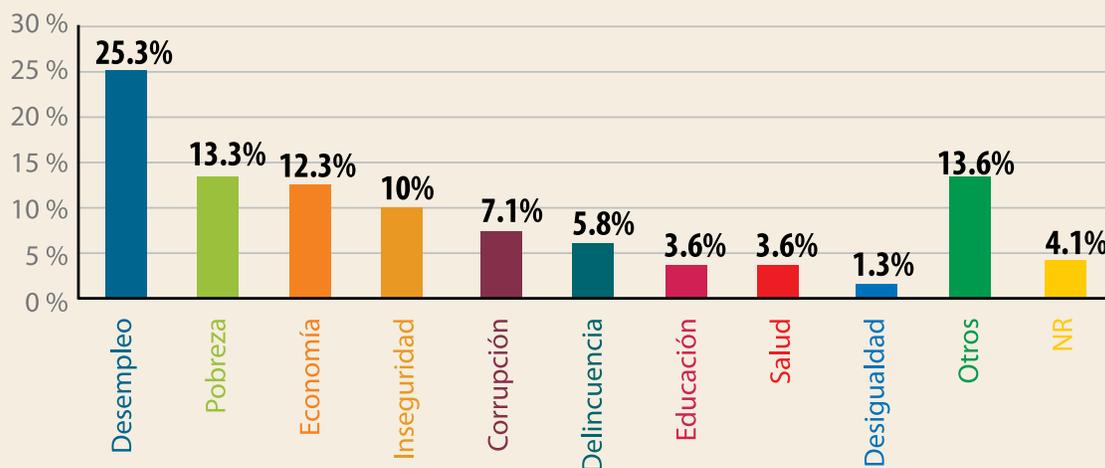
2. Análisis de datos de las encuestas LAPOP y “Qué quiere la gente”

En tanto el ejercicio de rendición de cuentas depende de los valores de quienes la realizan, la evaluación de las políticas implementadas y consiguiente valoración del gobierno se sustenta en los criterios particulares de quienes son gobernados. Asumiendo un corte sincrónico, en esta ocasión revisamos las opiniones manifestadas por la población paraguaya en función a su apreciación de la realidad política, según han sido registradas por las encuestas LAPOP¹ y “*Qué quiere la gente*” correspondientes al periodo 2013-2014. El análisis de las respuestas plasmadas en ambas encuestas resulta complementario y posee valor de referencia de distintos cortes territoriales ya que, mientras la encuesta LAPOP es de alcance nacional, la encuesta “*Qué quiere la gente*” fue focalizada en la ciudad de Asunción y el departamento Central.

Partiendo de la valoración acerca de los problemas más importantes que afectan al país, datos de la encuesta LAPOP (Gráfico 1) indican que el principal problema identificado se relaciona con el desempleo vigente, habiendo sido señalada esta categoría por 25,3 % de los encuestados. Por su parte, 13,3 % indicó que el problema más importante del país es la pobreza aunque sólo 1,3 % reconoció a la desigualdad como problema principal, en vista que esta encuesta presenta las dos categorías en forma desagregada. Ya en lo que atañe específicamente a la falta de salud y educación, ambos problemas fueron mencionados entre los más importantes del país, habiendo sido señalados por 3,6 % de los encuestados respecto a cada categoría.

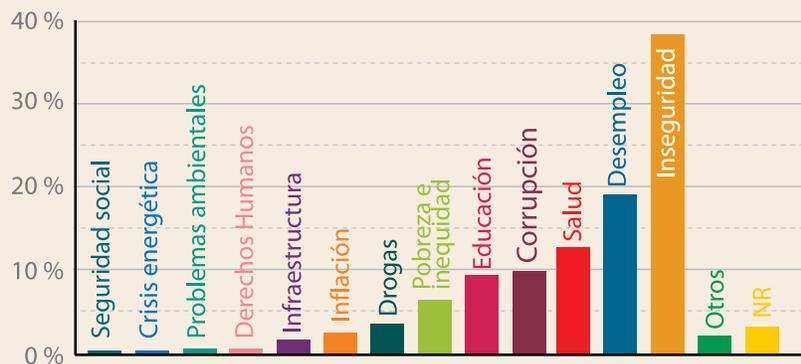
En coincidencia con la percepción registrada por la encuesta LAPOP, observamos que “*Qué quiere la gente*” también registra que la falta de empleo es uno de los principales problemas a los que el gobierno debe dar respuesta de manera urgente. Al estimar cuál es el problema más grave a ser solucionado por las autoridades del Poder Ejecutivo (Gráfico 2) 18,3 % de los encuestados indicó que el problema más grave corresponde a la falta de empleo, 12 % identificó a los problemas del sistema de salud, 8,8 % identificó a los problemas del sistema educativo, mientras 5,8 % indicó que el principal problema del país corresponde a la situación de pobreza e inequidad vigente.

Gráfico 1: Problema más importante que enfrenta el país (%) - LAPOP



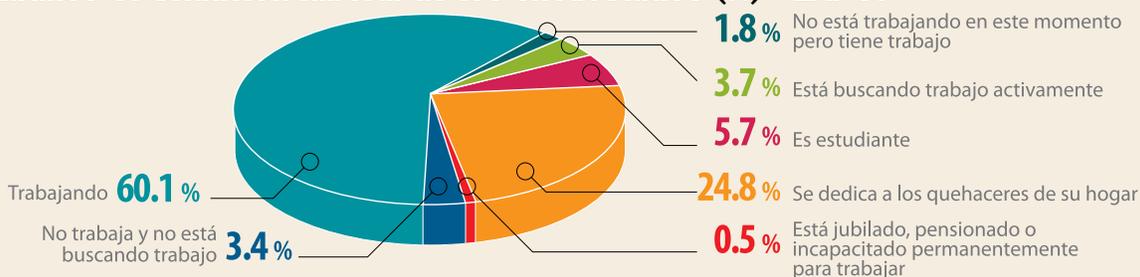
1 Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés).

Gráfico 2: Problemas más graves a ser solucionados (%) - QQG



La falta de empleo es perceptible en la misma situación laboral de las personas encuestadas por LAPOP, observando que sólo 60,1 % de los encuestados respondió encontrarse trabajando de manera estable al momento de la encuesta, a los que se suman 1,8 % que manifestaron estar trabajando de manera temporal y 0,5 % que manifestaron tener acceso a una pensión (Gráfico 3). Otro dato que sobresale en este sentido comprende al 24,8 % de personas que manifiestan dedicarse a las tareas del hogar; en vista que la encuesta LAPOP es de alcance nacional, este dato permite inferir que aproximadamente una cuarta parte de la población paraguaya realiza trabajos domésticos no remunerados, situación que en sí misma merece respuestas concretas en términos de políticas.

Gráfico 3: Situación laboral de los encuestados (%) - LAPOP



Si bien en la encuesta “*Qué quiere la gente*”, realizada en Asunción y el departamento Central, existe menor identificación de estos problemas sociales como los más importantes del país en comparación al problema que plantea la inseguridad para la población encuestada, al revisar los niveles de satisfacción manifestados respecto a las categorías analizadas (Cuadro 1) es posible observar que predomina la insatisfacción con cada una de ellas. En este sentido, resalta la insatisfacción manifestada en lo que refiere a la pobreza e inequidad, visto que 74,8 % de los encuestados indicó sentirse nada satisfecho con la respuesta gubernamental a esta problemática. En coincidencia con las tendencias hasta aquí observadas, también se registra desaprobación de la respuesta gubernamental otorgada a la falta de empleo, en tanto 72 % manifiesta estar nada satisfecho con la misma. Ya en lo que respecta al sistema educativo y de salud, los niveles de desaprobación son comparativamente menores, aunque no dejan de ser alarmantes; 66 % de los encuestados manifiesta estar nada satisfecho con el sistema de salud, mientras 57,3 % dice lo mismo respecto al sistema educativo.

Cuadro 1: Niveles de satisfacción respecto a la gestión del gobierno en el área social (%) – QQG

	Pobreza e inequidad	Falta de empleo	Sistema educativo	Sistema de salud
Nada satisfecho	74,8	72,0	57,3	66,0
Algo satisfecho	13,3	16,0	26,3	22,5
Ni satisfecho ni insatisfecho	4,8	3,8	3,5	2,8
Satisfecho	6,0	6,8	12,0	7,8
Muy satisfecho	0,0	0,0	0,0	0,3
NR	1,1	1,4	0,9	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta “Qué quiere la gente” 2014.

La encuesta LAPOP identifica que, a nivel nacional, existe mayor margen de insatisfacción con los servicios de salud que con la educación pública (Cuadro 2); 19,3 % de los encuestados manifestó sentirse muy insatisfecho y 36,2 % indicó estar algo insatisfecho con los servicios de salud, frente a 9 % que indicó sentirse muy insatisfecho y 26,6 % que dijo estar algo insatisfecho con las escuelas públicas. Al ser analizados comparativamente con datos correspondientes a la encuesta realizada en el año 2012, se observa que el nivel general de satisfacción con estos servicios ha empeorado, en tanto en aquella oportunidad se registraba que apenas 9,5 % de los encuestados manifestaba sentirse muy insatisfecho y 29,5 % algo insatisfecho con los servicios de salud, en tanto sólo 4,4 % indicaba sentirse muy insatisfecho y 21,5 % algo insatisfecho con las escuelas públicas. De esta manera, podemos reconocer que existe amplio espacio para la mejoría en lo que refiere a ambos tipos de servicios, particularmente al tener en cuenta que existe antecedente de mejores niveles de percepción de los mismos.

Cuadro 2: Niveles de satisfacción respecto a la gestión del gobierno en el área social (%) – LAPOP

	Escuelas públicas		Servicios médicos y de salud públicos	
	2012	2014	2012	2014
Muy insatisfecho	4,4	9,0	9,5	19,3
Algo insatisfecho	21,5	26,6	29,5	36,2
Algo satisfecho	56,2	52,3	50,9	38,0
Muy satisfecho	7,1	3,8	7,1	2,8
NS/NR	10,8	8,3	3,0	3,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP 2012 y 2014.

La encuesta “*Qué quiere la gente*” refleja que existe discrepancia entre la apreciación de la gestión gubernamental respecto a la lucha contra la pobreza y la promoción del empleo digno (Cuadro 3). Al ser preguntados sobre las acciones concretas llevadas a cabo por el gobierno de Cartes con miras a proporcionar respuestas en estos dos ámbitos, se registra que existe mayor percepción de gestión positiva en lo que corresponde a la promoción del empleo digno que a la reducción de la pobreza; 39,9 % respondió que las acciones realizadas por el gobierno apuntan efectivamente a aumentar el empleo digno frente a 35,3 % que manifestó que no lo hace, mientras sólo 31,8 % de los encuestados indicó que las acciones gubernamentales apuntan a reducir la extrema pobreza frente a 45,5 % que considera que no lo hace.

Cuadro 3: Valoración general de la gestión gubernamental actual (%) – QQG

	Reducción de la extrema pobreza	Empleo digno
Si	31,8	39,9
Más o menos	17,0	19,3
No	45,5	35,3
NR	5,7	5,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta “*Qué quiere la gente*” 2014.

La insatisfacción manifestada con los distintos aspectos revisados de las políticas sociales coincide con la valoración general del trabajo del gobierno. Si bien la aprobación de la gestión presidencial en este periodo es entre mediana y buena, según la encuesta LAPOP (Gráfico 4), al reflexionar comparativamente acerca de la gestión del gobierno actual en el área social con relación al gobierno anterior, se percibe que la situación está igual o peor.

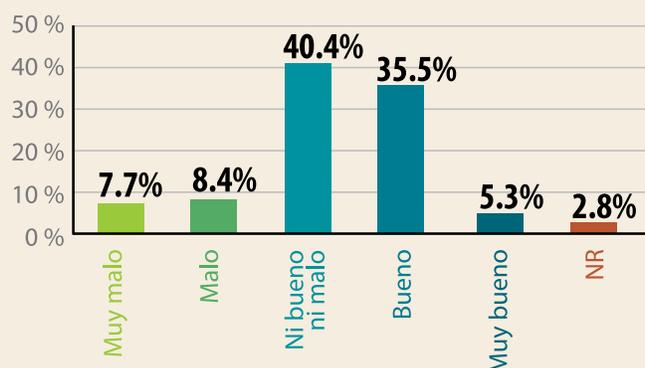
En lo que respecta a programas generadores de capital humano, la tendencia valorativa señala que la gestión del gobierno de Cartes es igual a la del gobierno anterior (Cuadro 4); 48,3 % indica que se está igual en lo que respecta a programas sociales, 47 % hace lo mismo respecto a los programas de educación y 42 % respecto a los programas de salud. Al mismo tiempo, 29,5 % de los encuestados considera que se ha empeorado en lo que respecta a programas sociales, mientras 29,8 % tiene esta misma valoración respecto a los programas de educación y 39 % respecto a los programas de salud.

Cuadro 4: Valoración de la gestión actual comparada a gobiernos anteriores (%) – QQG

	Programas sociales	Programas de educación	Programas de salud
Mejor	19,0	20,5	17,5
Igual	48,3	47,0	42,5
Peor	29,5	29,8	39,0
NR	3,2	2,7	1,5

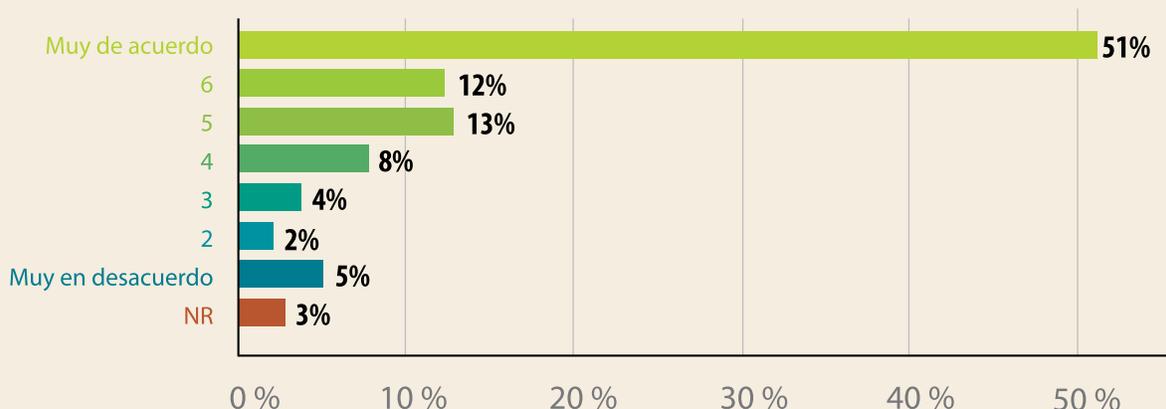
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta “*Qué quiere la gente*” 2014.

Gráfico 4: Aprobación del trabajo del Presidente de la República (%) - LAPOP



Estas valoraciones se sustentan, en última instancia, en la creencia de los ciudadanos acerca de la responsabilidad del Estado de velar por las necesidades de la población. La mencionada creencia se manifiesta de manera ilustrativa en lo que respecta a la implementación de políticas que apuntan a reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres (Gráfico 5); según la encuesta LAPOP, 51 % de los encuestados está muy de acuerdo con afirmar que esta responsabilidad debe ser encarada de manera firme desde el Estado, en tanto sólo 5 % manifiesta estar muy en desacuerdo con la misma afirmación. Tales posicionamientos permiten inferir que parte importante de la población paraguaya espera que se emprendan acciones gubernamentales claras dirigidas a la búsqueda de soluciones a la situación de desigualdad que caracteriza al país, en concordancia con un modelo de Estado previsor, responsable del bienestar social.

Gráfico 5: Responsabilidad estatal para reducir la desigualdad de ingresos (%) - LAPOP



3. Conclusión

Los datos proporcionados por las encuestas LAPOP y “*Qué quiere la gente*”, en tanto parámetro indicativo de evaluación ciudadana respecto a la gestión del gobierno, presentan importantes claves para conocer la valoración realizada por la población nacional de las acciones emprendidas durante el primer año de gobierno de Horacio Cartes. En lo que respecta al ámbito de las polí-

ticas sociales, encontramos que todos los indicadores revisados registran que existe altos niveles de descontento de la población para con la gestión estatal. El descontento manifestado infiere la existencia de un gobierno de legitimidad debilitada en lo que respecta a su gestión, en tanto su falta de respuesta a las necesidades sociales percibidas va en detrimento de sus posibilidades de ejercer gobernabilidad.

Si bien el ejercicio de derechos sociales y económicos se encuentra con mayores obstáculos para su realización que lo que ocurre con los derechos políticos o civiles, existe con ellos mayor potencial de mejoría mediante la implementación de políticas sociales que produzcan resultados sensibles. Es particularmente urgente que se implementen políticas sociales efectivas en Paraguay, país en que la respuesta a las necesidades de la población no ha estado históricamente vinculada a provisiones universales, sino que ha sido otorgada de manera selectiva, en base a criterios políticos. A pesar de que la insatisfacción registrada por las encuestas podría ser considerada como un indicio de la mayor exigencia de la población para con la gestión de sus gobernantes, la situación observada en las respuestas no es compatible con la vigencia de un régimen democrático de calidad, que requiere la constante potenciación de las capacidades ciudadanas con miras a su autonomía y a la vigencia de una dinámica política responsable. De esta manera, en tanto pretenda ser democrática, la gestión gubernamental en Paraguay no puede perder de vista la importancia de dar respuesta a las necesidades de la población nacional.

Bibliografía

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). (2014). Encuesta Ciudadana “Qué quiere la gente”, disponible en: http://www.cird.org.py/sociedadcivil/documentos/Que_quiere_la_gente_2014.pdf

Constitución Nacional del Paraguay

Duarte Recalde, L.R. (2012). Funcionamiento del mecanismo de rendición de cuentas en el Paraguay. Estudios de Políticas Públicas, No. 2, pp. 22-33.

Marshall, T. H. (1998). Citizenship and Social Class. En Turner, B., Hamilton, P. (eds). Citizenship. Critical concepts (pp.5-44). Londres: Routledge.

Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2012). Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico inclusivo. Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate, disponible en <http://www.cird.org.py/comunicacion/documentos/Nota%203-economia.pdf>

Morlino, L. (2011). Changes for Democracy. Oxford: Oxford University Press

NOTA
de debate 10

agosto 2014

py paraguay
debate

Serie **Notas de Política** realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

f /Paraguay Debate
e @paraguaydebate
prensa@paraguaydebate.org.py
www.paraguaydebate.org.py
Tel.: (021) 452 520



Con el apoyo de:

