

REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PARAGUAY Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD

Leticia Alcaraz *



El creciente interés por la participación ciudadana, es producto de una toma de conciencia sobre las limitaciones que presenta la democracia representativa restringida al sufragio, que sólo exige la participación activa de las y los ciudadanos al momento del voto. En este sentido, la noción de democracia de ciudadanía que implica la existencia de un sistema que no solamente está basado en el funcionamiento de los mecanismos de representación democráticos sino que se retroalimenta permanentemente mediante la interacción virtuosa entre ciudadanos y autoridades electas, lo cual permitiría una mejor identificación y resolución de los problemas colectivos. Si bien, la diferencia en la distribución de poderes dentro de la sociedad hace que las personas accedan en forma disociada a los derechos de ciudadanía política y social, la democracia ofrece mecanismos de participación que pueden colaborar a la expansión de estos derechos y al logro de mayores niveles de equidad.

(*) Licenciada en sociología por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Magíster en Acción Solidaria Internacional de Europa. Investigadora del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.

1. Introducción

La democracia como sistema procedimental ha sido el centro de preocupación en el discurso de los actores sociales y políticos luego de la caída de las dictaduras latinoamericanas de finales del siglo pasado. Sin embargo, los resultados en cuanto a equidad y desarrollo social han demostrado que los sistemas democráticos siguen presentando falencias a la hora de satisfacer las necesidades ciudadanas y de garantizar la gobernanza.

A raíz de esto, durante las últimas décadas se han acrecentado los debates acerca cómo debería funcionar la democracia para mejorar las bases de su legitimidad. En este marco, las teorías sobre la democracia participativa y deliberativa trataron de plantear propuestas de mejora de la democracia representativa limitada al sufragio. Luego, a través de diferentes planteamientos, se fue consolidando una postura crítica ante los procesos de democratización que no contemplaban la ampliación de los mecanismos de acción colectiva para aumentar paulatinamente los espacios públicos de debate ciudadano. De esta manera, la idea de la participación –si bien con diferentes matices– fue ganando espacio en el debate público presentándose como una necesidad imperiosa de las democracias contemporáneas (Blondiaux, 2013).

Hoy día resulta evidente que la democracia abre un abanico de posibilidades para la participación ciudadana, no solo la electoral sino también otras formas de participación menos institucionalizadas como las manifestaciones callejeras y otro tipo de demostraciones que dan cuenta del sentir de grupos ciudadanos ante diferentes hechos del acontecer político y que tienen como finalidad la incidencia en las decisiones relacionadas con lo público. Estas acciones de participación ciudadana no institucionalizadas constituyen fenómenos cada vez más comunes en nuestro medio, teniendo como protagonistas no solo a agrupaciones gremiales o sindicales, sino a grupos de ciudadanos con escasos niveles de organicidad que encuentran en las redes sociales una forma rápida y eficaz de compartir información, identificar a grandes rasgos los intereses comunes y articularse para llevar a cabo acciones colectivas puntuales y de tipo reactivo ante hechos de contenido político.

Estas formas de participación menos institucionalizadas, si bien estarían demostrando las limitaciones de los mecanismos clásicos de representación, tampoco indican una disfuncionalidad de la democracia o una amenaza a la gobernabilidad, ya que abren las posibilidades de involucrar a más colectivos en el diálogo político, facilitan el control y la rendición de cuentas colaborando así con el fortalecimiento del sistema¹.

Por este motivo, actualmente existe un consenso en que tanto la participación a través de los partidos políticos y el sufragio, como la participación a través otros canales de participación más directa, resultan fundamentales para mejorar la gobernabilidad y consolidar la democracia. En este marco, el presente trabajo analiza a grandes rasgos los lineamientos característicos de la participación ciudadana en Paraguay, como ejercicio de la ciudadanía política, entendida como la capacidad que tiene la sociedad civil de intervenir en la esfera de lo público (Cunill, 1991), tomando como base los resultados de la serie de encuestas LAPOP².

1 Este planteamiento, así como el concepto de *democracia de ciudadanía*, se encuentra desarrollado en: PNUD, AECID (2014). *Ciudadanía Política, voz y participación ciudadana en América Latina*. México: Siglo veintiuno.

2 El “*Barómetro de las Américas*” son encuestas nacionales llevadas a cabo por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt, que mide el estado de la opinión pública en torno a la democracia entre los ciudadanos de las Américas.

2. La participación a través de los partidos políticos

En primer lugar, la existencia de un sistema de partidos que funcione realmente como nexo entre la ciudadanía y el Estado, que sea capaz de articular los intereses de diferentes sectores sociales para la generación de plataformas programáticas en vista a la incidencia en la orientación de las políticas públicas, es crucial para el buen funcionamiento de cualquier democracia representativa. Sin embargo, el principal problema con el que se enfrentan actualmente los partidos políticos es la falta de confianza ciudadana con respecto a su actuar.

En las encuestas de cultura política hechas en Paraguay en los últimos 10 años, los partidos políticos siempre han encabezado la lista de instituciones menos confiables fuera del Estado, según la percepción ciudadana. Cuando en el 2001 se preguntaba a la gente cuál era la organización que le merecía menor confianza, aparecían los partidos políticos en primer lugar con 74,1 %, lo cual aumentó a 82,5 % en el 2002 (Vial, 2003). Siendo los partidos políticos espacios de participación política por excelencia, esta falta de confianza sin duda constituye un problema para el funcionamiento y la legitimidad del sistema democrático representativo.

Debido a esto, resultaba preocupante que en el 2008 la mitad de la población encuestada (50,8 %) seguía manifestando que no confiaba en los partidos políticos (calificación 1= “nada”). Si bien en el año 2010 se dio una sensible mejora en cuanto a la confianza hacia los partidos, a partir del 2012 los niveles de confianza vuelven a empeorar hasta que en 2014 el 41 % de las personas consultadas manifestó que no confía (nota 1 = “nada”) en los partidos políticos.

Cuadro 1: Grado de confianza en instituciones (%) – LAPOP

¿Hasta qué punto tiene confianza usted en las siguientes instituciones?	Nada	2	3	4	5	6	Mucho	Ns/Nr
Confianza en los partidos políticos	41,5	11,1	11,9	13,5	9,6	4,2	5,3	2,8
Confianza en el congreso	35,6	12,9	9,7	12,5	11,3	5,6	7,5	4,9
Confianza en las iglesias evangélicas	33,3	8,9	7,3	8,9	8,8	8,1	14,4	10,3
Confianza en el sistema judicial	32,1	11,7	12,8	12,4	13,2	5,5	8,9	3,3
Confianza en la policía nacional	26,3	11,0	14,5	16,2	12,5	6,7	12,1	0,6
Confianza en el presidente	23,8	6,8	9,7	15,4	15,6	8,6	17,3	2,8
Confianza en la elecciones	22,8	9,0	9,6	15,0	15,6	11,3	11,8	4,8
Confianza en el municipalidad	18,5	5,7	11,0	14,6	15,8	12,1	19,8	2,4
Confianza en las fuerzas armadas	14,9	6,0	7,9	12,8	16,0	13,1	23,2	6,1
Confianza en la iglesia católica	8,3	2,6	5,0	6,9	12,3	12,9	50,7	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta “LAPOP” 2014.

Al igual que lo observado en otros indicadores de satisfacción hacia el sistema político paraguayo, el año 2008 fue el año en el que se registraron los mayores niveles de desaprobación hacia la labor de los partidos como representantes de los intereses de los votantes. En este sentido, la sumatoria de las calificaciones negativas (notas 1, 2 y 3 en una escala del 1 al 7) alcanzó 78 % en dicho año. Si bien a partir del 2012 se da una mejoría, en el 2014 todavía se encuentra que 54,9 % de las personas consultadas considera que los partidos representan poco y nada a sus votantes.

De manera coherente con ese dato, la serie de encuestas LAPOP muestra que la mayor parte de las y los consultados tampoco considera que los partidos políticos escuchen a sus votantes. Si bien en el año 2012 se observó una mejora en la percepción de la gente con respecto a este punto, en el 2014 se observa un retorno a los valores históricos del 2008. Tal es así que en 2014, el 40,6 % de los consultados consideró que los partidos políticos no escuchan a sus votantes (nota 1 = “nada”) lo cual es un dato sumamente desfavorable desde el punto de vista del funcionamiento del sistema político.

El buen funcionamiento del sistema de partidos resulta fundamental para tener una democracia de calidad, ya que el mismo gestiona las ofertas electorales y facilita la canalización de las demandas de los votantes. Sin embargo, en Paraguay el porcentaje de personas que cree que la democracia no puede funcionar sin partidos políticos fue disminuyendo paulatinamente pasando de 32 % en 2008 a 26 % en 2010, llegando a 24 % en 2012, lo cual sin duda debería considerarse como una llamada de atención.

3. La participación ciudadana al margen de los partidos políticos

En el caso paraguayo, desde la instalación de la democracia se ha puesto mucho énfasis en la promoción de la participación ciudadana, entendida como la acción emprendida por agentes de la sociedad civil, no vinculados directamente con partidos políticos, dirigida a incidir en la orientación de políticas, ya sea a nivel local o nacional. De esta manera, la llamada participación ciudadana sería una forma de participación política que no utiliza los canales usuales de la democracia representativa como el sufragio o el activismo en partidos políticos, sino otros canales de participación más directa que colaboran igualmente al fortalecimiento de la democracia.

En este contexto, resulta pertinente analizar algunos indicadores que den pistas acerca de cuál es la situación de la sociedad civil en términos de asociatividad y disposición para el aprovechamiento de estos espacios que se abren a la participación.

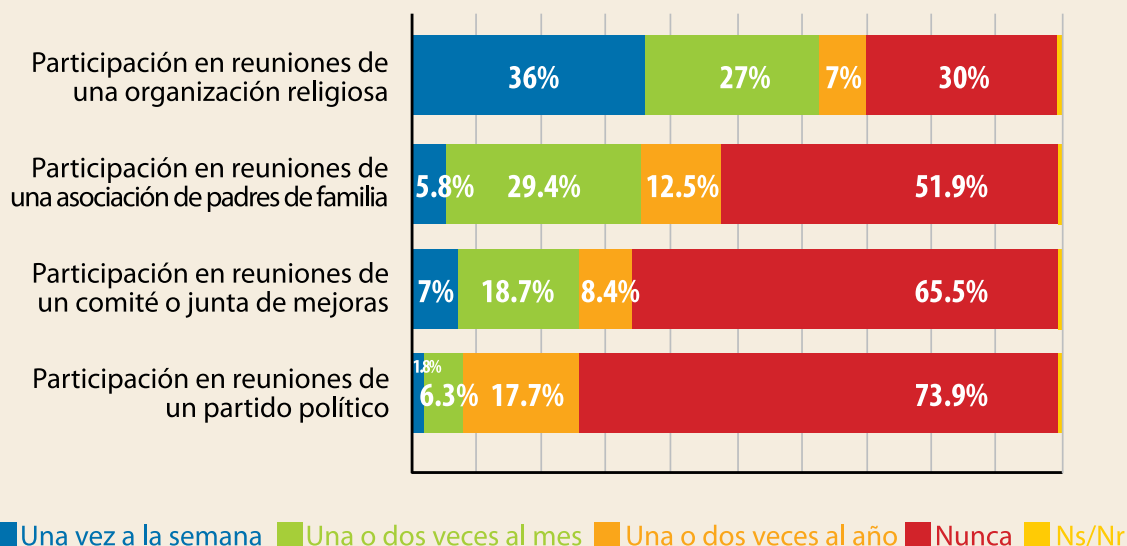
- **Niveles de asociatividad**

Las encuestas de cultura política llevadas a cabo por el CIRDP desde el año 2001 han mostrado que en Paraguay los niveles de asociatividad han sido y siguen siendo bajos. En este punto, cabe mencionar que en el 2012 el 90 % de las personas consultadas manifestó que en los doce meses antes de la encuesta no habían participado en reuniones de asociaciones de profesionales, comerciantes, productores u organizaciones campesinas. De igual manera, la encuesta LAPOP del

año 2014 tampoco ha mostrado mejoras en los niveles de participación en asociaciones o grupos de mujeres, siendo que 86,7 % de las consultadas manifestó no haber participado en este tipo de reuniones, manteniéndose este valor prácticamente invariante desde el año 2008.

En contrapartida, dichos estudios sobre cultura política también han evidenciado que la asociatividad en Paraguay se da principalmente en aquellos ámbitos relacionados a la familia y la comunidad (Vial; 2003). Es por eso, que no sorprende que las iglesias –principalmente la católica– las asociaciones de padres y los clubes deportivos aparezcan como los espacios que concentra la mayor cantidad de acciones de participación.

Gráfico 1: Participación en organizaciones y asociaciones (%) - LAPOP

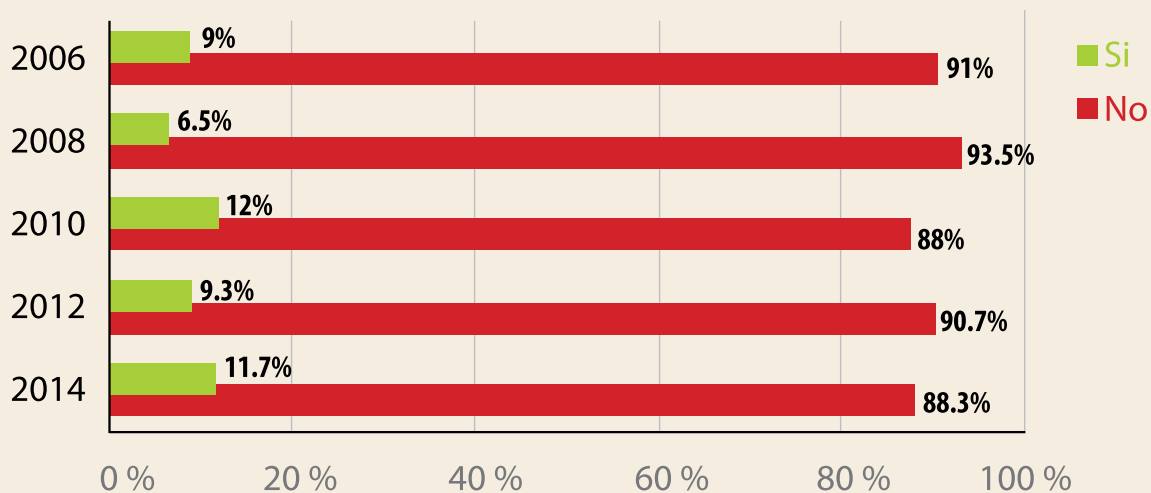


En el gráfico precedente, se puede observar cómo una vez más los partidos políticos aparecen relegados dentro del listado de asociaciones donde la gente participa. También es significativo el porcentaje de personas que dijo que nunca había participado en “reuniones de un comité o junta de mejoras” (65,5 %), considerando que éstos constituyen espacios locales de participación política por excelencia.

- **La participación directa a través de canales formales**

Según la serie de encuestas LAPOP, en los últimos 5 años hubo muy poca variación en lo que respecta al porcentaje de consultados que afirmó haber recurrido a alguna autoridad pública para solucionar sus problemas. El porcentaje de personas que manifestó haber pedido cooperación a algún diputado sólo subió de 2,1 % en el 2008 a 3,1 % en el 2012. De todas formas, los datos permiten constatar que la gente sigue recurriendo a las autoridades locales más que a cualquier otra instancia del Estado para resolver sus problemas. Aún así, en estos últimos 6 años tampoco hubo variaciones significativas en el porcentaje de personas que asistió a reuniones municipales.

Gráfico 2: Asistencia a una audiencia pública o sesión municipal durante los últimos 12 meses (%) - LAPOP

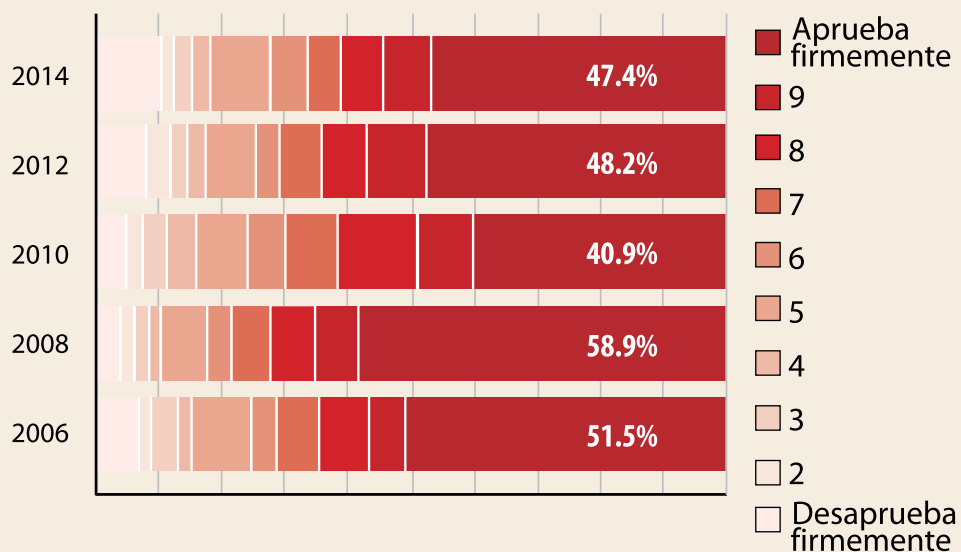


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la serie de encuestas LAPOP 2006 - 2014

- **La participación directa a través de canales no institucionalizados**

Las manifestaciones y protestas callejeras son cada vez más comunes en nuestro medio, lo cual coincide con los datos relevados a nivel regional por encuestas como el Latinobarómetro y LAPOP. En el caso paraguayo, la serie de encuestas LAPOP muestra que existe una alta aprobación ciudadana a la participación en protestas autorizadas, no ocurriendo lo mismo en el caso de bloqueo de calles o carreteras.

Gráfico 3: Grado de aprobación a la participación en protesta autorizada (%) - LAPOP



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la serie de encuestas LAPOP 2006 - 2014.

Por otra parte, si bien entre el 2010 y el 2012 no hubo variación en el porcentaje de gente que dijo que sí había participado en alguna manifestación o protesta pública (12 % en ambos años), sí se registró un ligero aumento en la frecuencia de la participación; es decir, que aquellas personas que participaron en movilizaciones han estado más activas en ese período que va del 2011 al 2012.

Estos procesos de movilización hoy día son vistos como algo normal en un contexto de democracia y no serían contradictorios con instituciones fuertes ya que simplemente constituirían maneras alternativas de incidir en las decisiones públicas (ciudadanía política).

4. La importancia de fortalecer la participación política para mejorar la calidad de la democracia.

- Desde la apertura democrática, la promoción de acciones de participación ciudadana ha sido una tarea abordada principalmente por las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil con el apoyo de la cooperación internacional; con el transcurrir del tiempo ese discurso fue incorporado por algunos actores políticos y finalmente ha incidido en los lineamientos de ciertas políticas. Uno de los principales indicadores del cambio ocurrido en el sector público en este sentido fue la incorporación de Paraguay en la Sociedad de Gobierno Abierto en el año 2011, asumiendo el compromiso de promover la integridad, la transparencia y la participación ciudadana, utilizando las tecnologías de la comunicación para facilitar la apertura y la rendición de cuentas.
- Sin embargo, el bajo nivel de asociatividad puede constituir una limitación para la consolidación de una cultura de la participación que permita aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan en este sentido. Sobre el punto, los datos de la serie de encuestas LAPOP son coherentes con los arrojados por la Encuesta Nacional de Juventud realizada en 2010 que indicaban que sólo 38 % de las y los jóvenes paraguayos tenían experiencia de participación en alguna agrupación social o política y de ellos, el 44 % había tenido dicha experiencia en grupos vinculados a iglesias.
- De todas formas, en Paraguay existe una percepción general positiva hacia la participación ciudadana llevadas a cabo través de canales no institucionalizados; principalmente las protestas autorizadas, son ampliamente aceptadas por las y los paraguayos, y esto coincide con los resultados relevados en otros países de la región. Estas manifestaciones no serían antagónicas con la democracia ni incompatibles con instituciones democráticas fuertes, sino que constituirían nuevas formas de participación política que van ganando legitimidad y que se desarrollan de manera simultánea con los mecanismos formalmente establecidos por la democracia representativa.

- Por otra parte, la participación a través de los partidos políticos se encuentra debilitada y la credibilidad hacia estos actores fundamentales de la democracia representativa no ha logrado repuntar en los últimos 6 años. Esta falta de credibilidad hacia la denominada clase política también afecta en general a las y los integrantes del Gobierno, tal es así que en el año 2014 el 35 % de las personas consultadas manifestó estar “*muy en desacuerdo*” con la afirmación “*Los gobernantes están interesados en lo que piensa la gente*” (LAPOP 2014). De igual manera, la encuesta “*Qué quiere la Gente*”³ indicaba que 30 % de las personas consultadas tenía como principal crítica al Poder Legislativo que “*los diputados y senadores no tienen en cuenta lo que quiere la ciudadanía para tomar decisiones*”. Estos datos deberían ser tenidos en cuenta por las autoridades quienes deberían orientar más esfuerzos por mejorar sus vínculos con una ciudadanía cada vez más demandante de respuestas efectivas y más interesada participar de los asuntos públicos.
- El fortalecimiento de la participación ciudadana, entendida como participación política en sentido amplio, resulta fundamental para mejorar la calidad de nuestra democracia. Tanto la participación a través de los partidos políticos y el sufragio, así como aquella vehiculizada a través de otros canales de participación más directa, resultan necesarios para la democracia y al mismo tiempo no podrían existir sin ella.

5. Bibliografía

- Blondiaux, L. (2013). El Nuevo espíritu de la democracia: actualidad de la democracia participativa. Buenos Aires: Prometeo.
- 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
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: CLAD.
- PNUD, AECID (2014). Ciudadanía Política, voz y participación ciudadana en América Latina. México: Siglo veintiuno.
- VANDERBILT-LAPOP, Encuesta Barómetro de las Américas. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/free-access.php>
- Vial, A. (Coord.). (2003). Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana, el caso paraguayo. Asunción: CIRD-USAID.

3 La última edición de la encuesta fue llevada a cabo por el CIRD en marzo de 2014, teniendo como alcance territorial Asunción y Central.

NOTA
de debate **11**

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:

