



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

BARREDA, Mikel; BOU, Marc

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA PARAGUAYA: UN AVANCE SOBRE CAMINOS TORTUOSOS

América Latina Hoy, vol. 56, diciembre, 2010, pp. 133-161

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30816743007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA PARAGUAYA: UN AVANCE SOBRE CAMINOS TORTUOSOS

The quality of democracy in Paraguay: progress on winding roads

Mikel BARREDA y Marc BOU

Universitat Oberta de Catalunya y Escola d'Administració Pública de Catalunya

✉ mbarreda@uoc.edu

✉ mbou@gencat.cat

BIBLID [1130-2887 (2010) 56, 133-161]

Fecha de recepción: 7 de agosto del 2008

Fecha de aceptación: 10 de junio del 2010

RESUMEN: En el marco de una preocupación cada vez mayor por analizar la calidad de las nuevas democracias, este artículo se ocupa de examinar el caso de Paraguay. Se trata de una democracia poco atendida en la literatura especializada aunque su interés está creciendo como consecuencia de la derrota electoral del Partido Colorado (en el poder desde 1947) en las presidenciales de abril de 2008. Para llevar a cabo este trabajo, se parte de una reflexión teórica y metodológica en torno a la noción y la medición empírica de la calidad democrática. Al realizar el análisis de la democracia paraguaya se atiende a cinco dimensiones fundamentales: derechos políticos y libertades civiles, Estado de Derecho, rendición de cuentas, *responsiveness* y participación. La conclusión general es que es una democracia de baja calidad, distanciada del promedio latinoamericano. Para explicar este bajo nivel de calidad democrática se presta atención a tres tipos de explicaciones, que están relacionadas: unas referentes a la estructura socioeconómica del país, otras a las características de sus instituciones políticas (sobre todo, la relevancia del clientelismo) y, finalmente, otras relativas a los intereses y estrategias de los partidos políticos.

Palabras clave: calidad de la democracia, instituciones políticas, participación política, rendición de cuentas, *responsiveness*, Estado de Derecho, Paraguay.

ABSTRACT: Within the framework of growing concern for analyzing the quality of young democracies, this article focuses on the Paraguayan case. A democracy sometimes neglected by the academic literature. However, Paraguay is drawing attention as a consequence of Colorado's Party defeat (in office since 1947) in the 2008 presidential election. A theoretical and methodological thinking about the concept of the quality of democracy together with an empirical research have been done in this article. Five essential dimensions have been taken into consideration:

political rights and civil liberties; rule of law; accountability; responsiveness and political participation. The main conclusion is that Paraguay has a low quality democracy, far away from the rest of Latin American countries. This statement is backed up by three different explanations that are, at the same time, interlinked. These are the following: socioeconomic factors, features of its own political institutions (above all, the widespread clientelism) and, finally, political parties' interests and strategies.

Key words: quality of democracy, political institutions, political participation, accountability, responsiveness, Rule of Law, Paraguay.

I. INTRODUCCIÓN¹

En la última década se ha producido un cambio sustantivo en el foco de estudio de los sistemas políticos latinoamericanos. Una vez que la democracia ha dado muestras suficientes de continuidad en la región (con algunos excepcionales sobresaltos), las cuestiones de «transición» y «consolidación» han pasado a suscitar un limitado interés académico. La preocupación se ha desplazado hacia las características y el funcionamiento de las nuevas democracias. En particular, uno de los temas estrella es el de la calidad de la democracia. Numerosas publicaciones recientes se han ocupado de analizar el rendimiento de las democracias latinoamericanas y evaluar su calidad atendiendo a ciertos patrones normativos².

En este contexto, este trabajo se ocupa de examinar la calidad de una democracia concreta: la paraguaya. Se trata de una democracia bastante desconocida y desatendida en la literatura sobre política latinoamericana. No hay más que dar un vistazo, por ejemplo, a algunas de las revistas internacionales especializadas para percatarse de que las referencias a Paraguay se circunscriben normalmente a estudios de política comparada y muy en contadas ocasiones se dedican análisis específicos al país. Más allá de aspectos generales sobre la democracia paraguaya, poco se sabe de las particularidades políticas e institucionales del país y su desarrollo reciente. El análisis de Paraguay cobra mayor interés en la coyuntura actual. El triunfo en las elecciones presidenciales de abril de 2008 de un candidato no colorado –por primera vez en sesenta años– y sin vinculación con los partidos tradicionales abre las puertas a un nuevo ciclo político en el país.

El artículo se halla estructurado en cuatro secciones. La primera es de índole teórica y metodológica: presenta de forma general el concepto de calidad de la democracia, una aproximación a su medición empírica y una aplicación analítica para el caso de Paraguay. Seguidamente, se ofrece una panorámica del proceso político de Paraguay, con el objeto de enmarcar el estudio de la calidad de la democracia. En la tercera sección se examina la democracia paraguaya atendiendo a cinco dimensiones básicas:

1. Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. Esta noción elemental de calidad democrática se desarrolla, entre otros, en D. AITMAN y A. PÉREZ-LIÑÁN (2002) y R. VARGAS MACHUCA (2007).

derechos políticos y libertades civiles, Estado de Derecho, rendición de cuentas, *responsiveness* y participación. Por último, se ofrecen algunas claves explicativas de las características de la democracia paraguaya y particularmente de las debilidades de calidad que han sido identificadas.

II. ¿QUÉ ES Y CÓMO SE MIDE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA? UNA APLICACIÓN PARA EL CASO DE PARAGUAY

A pesar de que el término de calidad de la democracia ha alcanzado una notoria popularidad en la última década, es un término complejo que ha dado lugar a interpretaciones muy dispares. De entrada, tiene un carácter «anfibio», con dos sentidos diferentes: uno descriptivo y otro prescriptivo, lo que es fuente de considerable confusión (Mazuca, 2003: 325). Esta confusión se traduce, por ejemplo, en intentar analizar y evaluar democracias reales con un instrumental prescriptivo, apto para la investigación filosófica pero no para la investigación empírica. En estas condiciones, no resulta extraña la amplia diversidad de aproximaciones teóricas y empíricas en torno a la calidad de la democracia; diversidad que es resultado, sobre todo, de tres factores: i) la delimitación del objeto de estudio; ii) la noción de democracia y las dimensiones tomadas en cuenta; iii) los indicadores de calidad utilizados.

La delimitación del ámbito de estudio ha generado enfoques muy dispares. Mientras que algunos autores han equiparado calidad de la democracia con nivel de democratización de un régimen político, otros han destacado que ambas son cuestiones totalmente diferentes y que el análisis de la calidad de la democracia sólo debe circunscribirse a sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas que cumplen los requerimientos elementales de una democracia (Altman, 2002: 87; Vargas-Machuca, 2007: 1). Esta última posición es la más extendida. Y es que no parece lógico pretender examinar la calidad de algo de cuya existencia, en cierta forma, se duda. Por tanto, de acuerdo con esta concepción, la calidad de la democracia hace referencia al análisis y evaluación del funcionamiento de una democracia de acuerdo con ciertos estándares normativos.

Aun aceptando lo anterior, ¿de qué concepción de democracia y de qué estándares normativos estamos hablando? Este punto ha generado diferentes aproximaciones al estudio de la calidad de la democracia. En un sentido general, conviene distinguir dos tipos de aproximaciones: por un lado, las que parten de definiciones mínimas y procedimentales de democracia, inspiradas en la noción de «poliarquía» (Dahl, 2002); por otro, aquellas que asumen concepciones más exigentes, que incorporan mayores requisitos normativos, como, por ejemplo, la garantía de la deliberación pública³. En la reflexión teórica sobre calidad de la democracia aparecen referencias a unas u otras concepciones de democracia. En la investigación aplicada,

3. Las teorías democrático-deliberativas reivindican la idea de discusión o diálogo público como principio fundamental de una democracia. Véase, por ejemplo, B. MANIN (1987: 351-362).

en cambio, hay un predominio claro de las definiciones procedimentales. Esto no significa que haya un consenso general en cuanto a los patrones con los que juzgar la calidad de una democracia. La Tabla I es ilustrativa de diferentes criterios tomados en cuenta en trabajos académicos recientes. En unos casos se opta por un listado más limitado (tres criterios en el caso de Altman), mientras que en otros es mucho más extenso (ocho en Lijphart y en Diamond y Morlino). Otras veces, hay visiones distintas respecto a la inclusión o no de ciertas cuestiones, como la gobernabilidad (en Corbetta y Pérez-Liñán, pero excluida expresamente en Levine y Molina) o el Estado de Derecho (presente en Diamond y Morlino, Hagopian y excluida en Levine y Molina)⁴.

TABLA I. DIMENSIONES DE CALIDAD DE DEMOCRACIA
UTILIZADAS EN ALGUNOS ESTUDIOS RECIENTES

CORBETTA y PÉREZ-LIÑÁN (2001)	ALTMAN y PÉREZ-LIÑÁN (2002)	LEVINE y MOLINA (2007)
<ul style="list-style-type: none"> - Derechos políticos y libertades civiles - Gobernabilidad - Representación - Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos civiles efectivos - Participación efectiva - Competencia efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisión electoral - Participación - <i>Accountability</i> (horizontal, vertical, social) - <i>Responsiveness</i> - Soberanía
LIJPHART (2000) ⁵	DIAMOND y MORLINO (2004)	HAGOPIAN (2005)
<ul style="list-style-type: none"> - Calidad democrática (en general) - Representación de mujeres - Igualdad política - Participación - Satisfacción con democracia - Proximidad gobierno-votante - <i>Accountability</i> y corrupción - El criterio de J. Stuart Mill (apoyo del Ejecutivo por mayorías populares) 	<ul style="list-style-type: none"> I. Procedimentales: <ul style="list-style-type: none"> - Estado de Derecho - Participación - Competencia - <i>Accountability</i> vertical - <i>Accountability</i> horizontal II. Sustantivas: <ul style="list-style-type: none"> - Libertad (derechos políticos y libertades civiles) - Igualdad (política y legal) III. Relativa a resultados: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Responsiveness</i> 	<ul style="list-style-type: none"> I. Derechos: <ul style="list-style-type: none"> - Derechos políticos y libertades civiles - Justicia y Estado de Derecho - Igualdad socioeconómica II. Representación: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) - <i>Responsiveness</i> - Satisfacción ciudadana y participación

Nota: Para facilitar la comparación se han incluido bajo una misma terminología algunas expresiones equivalentes.

Fuente: Elaboración propia.

4. Por un lado, D. LEVINE y J. E. MOLINA (2007: 18-19, 25) señalan que la idea de «efectividad del gobierno» (uno de los componentes de la gobernabilidad) no tiene nada que ver con la calidad de la democracia. Por otro, restringen el análisis de la legalidad en cuanto a factor que incide en el proceso político democrático.

5. El estudio de A. LIJPHART (2000) no es propiamente un estudio de calidad de la democracia, sino de análisis de modelos de democracia (de consenso y mayoritaria). No obstante, al examinar estos modelos acude a ocho dimensiones de calidad democrática, utilizando, en total, diecisiete indicadores de calidad.

Por último, la propia diversidad de los patrones normativos de calidad de la democracia ha conducido a una notable heterogeneidad respecto a los indicadores utilizados. De una forma general y sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar tres grandes ejes de diferenciación de estos indicadores:

- Cuantitativos *versus* cualitativos. Por ejemplo, los conocidos indicadores de derechos políticos de *Freedom House* (FH) son de carácter cuantitativo, mientras que un informe de observadores internacionales sobre un proceso electoral es un indicador cualitativo.
- Subjetivos *versus* objetivos. Los primeros se basan en percepciones individuales (por ejemplo, opiniones sobre satisfacción de la democracia). Los segundos se alimentan de datos objetivos, ajenos a valoraciones personales (por ejemplo, nivel de participación electoral).
- Simples *versus* compuestos. La diferencia radica en que los indicadores sean resultado o no de una agregación de indicadores. Un ejemplo de indicadores compuestos son los de gobernabilidad del Banco Mundial: cada uno es una combinación de datos de diversas fuentes.

¿Cómo se sitúa el presente análisis de la calidad democrática de Paraguay ante esta disparidad de enfoques teóricos y metodológicos? Dos son las consideraciones que deben realizarse al respecto. En primer lugar, teniendo en cuenta una muestra de estudios recientes sobre calidad de la democracia (véase Tabla 1) se han seleccionado las cinco dimensiones que más sobresalen; a saber: 1) derechos políticos y libertades civiles; 2) Estado de Derecho; 3) rendición de cuentas; 4) *responsiveness*, y 5) participación. Tres de ellas son dimensiones inherentes a una concepción minimalista de democracia como es la de Dahl (2002): i) la garantía de los derechos políticos y libertades civiles es necesaria para que los ciudadanos puedan seleccionar a los gobernantes y formular sus preferencias políticas; ii) la atención y respuesta a estas preferencias por parte de los gobiernos (la *responsiveness*) es otro aspecto clave de una democracia; iii) la participación se halla a caballo entre ambas dimensiones: por un lado, supone el ejercicio efectivo de uno de los derechos políticos fundamentales y, por otro, funciona como un mecanismo para desarrollar la *responsiveness* (al canalizar preferencias de la ciudadanía hacia los gobernantes).

Las otras dos dimensiones hacen referencia a otra idea clave de la democracia: el control de los gobernantes y de sus decisiones y políticas⁶. Como expresa O' Donnell (2001: 27): «La democracia no es tan sólo un régimen democrático –una poliarquía–, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos, así como entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas».

6. Autores como D. BEETHAM (1994: 28) o L. DIAMOND y L. MORLINO (2004: 22) enfatizan que el tema del «control» de los gobernantes y sus políticas es un aspecto presente en la mayor parte de las definiciones de democracia.

De manera que analizar la calidad de una democracia requiere examinar las características y vigencia efectiva del Estado de Derecho y, particularmente, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas (*accountability*) del gobierno y los representantes políticos, tanto «verticales» –por parte de la ciudadanía– como «horizontales» –por parte de instituciones estatales como el Congreso– (O’Donnell, 2004).

De acuerdo con este planteamiento, los mecanismos de rendición de cuentas tratan de materializar el principio de separación de poderes propio del Estado de Derecho y, por tanto, son una dimensión de este último. Sin embargo, en el presente trabajo se abordan de forma separada. En realidad, por más que aquí se haya realizado una distinción conceptual de cinco dimensiones de calidad de la democracia, éstas –tal como la literatura ha señalado– se encuentran interrelacionadas teórica y empíricamente (Levine y Molina, 2007: 24). Y esta relación no siempre va en una misma dirección. Por ejemplo, un gobierno altamente receptivo a las preferencias mayoritarias de la ciudadanía –esto es, con un nivel elevado de *responsiveness*– podría estar tentado de descuidar a las minorías o incluso restringir sus derechos –por tanto, con un nivel bajo de derechos políticos y libertades civiles– (Diamond y Morlino, 2004: 29). No obstante estas precisiones conceptuales, las cinco dimensiones seleccionadas son relevantes teóricamente y útiles para la investigación aplicada.

La segunda consideración respecto a este estudio de la calidad de la democracia tiene que ver con el tipo de indicadores utilizados. Se recurre a una gran diversidad de indicadores, procedentes tanto de fuentes internacionales como nacionales. Todos los tipos de indicadores mencionados antes están presentes en el análisis. Hay dos razones fundamentales que lo explican. De entrada, se trata del estudio de un solo país, lo que permite recurrir a una amplitud mayor de indicadores que en el caso de los estudios comparados. Asimismo, se ha pretendido realizar un análisis diacrónico, examinando cómo ha evolucionado la calidad de la democracia desde finales de los años noventa. Como se explicará, es a partir de ese momento cuando el régimen político paraguayo desarrollado tras la caída del autoritarismo es capaz de satisfacer los requisitos elementales de una democracia y, por tanto, cuando tiene sentido reflexionar sobre su calidad.

III. EL PROCESO POLÍTICO PARAGUAYO: ENTRE LA CONVULSIÓN Y EL CONTINUISMO

En el año 2009 se cumplirán dos décadas desde que quebró el régimen stronista y Paraguay se incorporó a la tercera ola de democratización. Durante este tiempo se han llevado a cabo algunos cambios significativos en su sistema político, tales como la introducción de unas nuevas reglas de juego (recogidas, sobre todo, en la Constitución de 1992 y en el Código Electoral de 1996) que se acomodan a las exigencias mínimas de una democracia. A pesar de estos cambios, ciertos aspectos del sistema político han permanecido constantes durante largo tiempo. En especial, cabe destacar el mantenimiento de una situación aparentemente paradójica: por un lado, el país ha padecido graves crisis de inestabilidad política; pero, por otro, el Partido Colorado ha sido

capaz de sortear esta situación y ganar cuatro elecciones presidenciales seguidas, hasta la reciente victoria de la plataforma opositora liderada por Fernando Lugo en las elecciones de abril de 2008. De todas formas, sigue aún manteniendo una posición privilegiada en el Congreso.

Si se hace un retrato general de estos casi veinte años de democracia, la inestabilidad política aparece con trazos marcados y con colores muy dispares. Fenómenos como intentos de golpe de Estado; asesinatos de líderes políticos; divisiones y luchas intestinas entre las facciones del partido gobernante; confrontación entre poderes; tramitación de juicios políticos a miembros del Ejecutivo, o movilizaciones sociales en contra del gobierno han puesto en jaque en numerosas ocasiones la gobernabilidad del sistema político paraguayo. Uno de los períodos más críticos fue el de la legislatura 1998-2003, particularmente durante los sucesos del «marzo paraguayo» de 1999. Vale la pena dedicar una breve atención a esta crisis, ya que además de ser muy ilustrativa de la inestabilidad vivida en el país, ha marcado en buena medida el proceso político reciente.

Los antecedentes del «marzo paraguayo» se sitúan en una sentencia de un tribunal militar que acusaba al general Lino Oviedo de amotinamiento y que le inhabilitaba para presentarse como candidato colorado en las elecciones presidenciales de 1998. Su lugar pasó a ser ocupado por el segundo de la lista, Raúl Cubas, quien finalmente resultó elegido. Una de las primeras decisiones tras llegar a la presidencia fue conmutar la sentencia de Oviedo y ponerle en libertad. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) dictaminó que esta medida era inconstitucional y solicitó su reencarcelamiento. La negativa del presidente provocó una aguda crisis institucional, que llegó a su cota más álgida con el asesinato del vicepresidente Argaña en marzo de 1999. Su muerte desató una fuerte reacción social y política en contra de Cubas y Oviedo. El voto favorable en el Congreso de iniciar la tramitación de un juicio político al presidente, junto con las movilizaciones ciudadanas, terminaron forzando la dimisión de Cubas y su exilio en Brasil. Oviedo también marchó al exilio, pero regresó en 2004, siendo inmediatamente detenido y sentenciado a nueve años de prisión. En este contexto, se creaba un vacío de poder, que fue resuelto, primero, con la designación de Luis González Macchi (presidente del Senado) como presidente de la República y, después, con la convocatoria de elecciones vicepresidenciales, que ganó Julio César Franco (candidato del Partido Liberal Radical Auténtico –PLRA–). Quedaba conformado, así, un Ejecutivo con un presidente y vicepresidente de partidos enfrentados.

A pesar de todos estos problemas de inestabilidad e ingobernabilidad, la posición estratégica del Partido Colorado no se vio alterada de forma sustantiva. Su poderosa maquinaria electoral y sus arraigadas redes clientelares (sobre todo en las áreas rurales) le permitieron, una vez más, obtener la victoria en unas elecciones presidenciales (Lambert, 2007: 3). El triunfo de Nicanor Duarte en 2003 iba a suponer, entre otras cosas, poder celebrar en el año 2007 seis décadas de gobierno del Partido Colorado. Este partido seguía siendo, para bien o para mal, un factor que proporcionaba continuidad y una relativa estabilidad al sistema político.

La victoria de Duarte en las elecciones presidenciales (con el 37% de los votos) no tuvo su equivalencia en las legislativas: el Partido Colorado perdió la mayoría absoluta

del periodo anterior, debido en gran parte a que una de las facciones del partido (la oviedista) se presentó como candidatura independiente (UNACE). De todas formas, este retroceso electoral no supuso un cambio sustantivo de los apoyos legislativos del Ejecutivo, al menos en los primeros años de mandato. En efecto, los fuertes enfrentamientos que tenían lugar entre las diferentes facciones coloradas, en el anterior periodo, indicaban que la mayoría absoluta era más formal que real. Asimismo, Duarte, tras llegar al poder, fue capaz de conformar apoyos adicionales para impulsar determinadas medidas, ya fuesen acuerdos ocasionales con algunos partidos o apoyos individuales. Debe tenerse presente que hay una percepción generalizada entre los observadores locales e internacionales de que existe una elevada corrupción política en el Congreso, donde la compraventa de votos es una práctica ordinaria (EIU, 2007: 8).

En marcado contraste con el periodo anterior, los dos primeros años del mandato de Duarte fueron de cierta estabilidad y de avance en materia de gobernabilidad (Nickson, 2004). Prueba de ello es un clima de relativa colaboración entre gobierno y oposición, así como la puesta en marcha de un conjunto de reformas institucionales dirigidas a mejorar la recaudación fiscal, fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción. Este panorama comenzó a cambiar a comienzos de 2006 a raíz, sobre todo, de dos cuestiones que tienen como protagonista al presidente. La primera es el conflicto institucional ocasionado por la pretensión de Duarte de concurrir como candidato a las elecciones para la presidencia del partido. Una resolución de la CSJ amparó finalmente esta pretensión, a pesar de una sentencia previa del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) que dictaba la incompatibilidad del cargo de presidente de la República con el de un partido. La segunda cuestión fue –aunque finalmente no prosperara– la aspiración de Duarte de reformar la Constitución para hacer posible la reelección.

Estas dos cuestiones condujeron a una fuerte reacción de la oposición, que de forma concertada pasó a rechazar sistemáticamente cualquier iniciativa del Ejecutivo y a dejar en muchas ocasiones sin quórum las sesiones de las cámaras. El resultado de todo ello fue una situación de parálisis institucional. La protesta frente al gobierno se expresó también en la calle. En particular, cabe destacar una multitudinaria manifestación en marzo de 2006, convocada por un conjunto de organizaciones sociales y partidos de la oposición agrupados en la coordinadora Resistencia Ciudadana, presidida por monseñor Fernando Lugo. El éxito de la convocatoria y la personalidad de Lugo lo catapultaron a la primera línea de la política nacional, percibiéndose ya en ese momento como un serio candidato para las elecciones presidenciales de 2008. Para iniciar su carrera electoral, Lugo tuvo que renunciar, primero, a su condición de obispo, para luego conformar un nuevo movimiento político (*Tekojojá*) que apoyara su candidatura.

A mediados de 2007 el PLRA anunció que no presentaría un candidato propio en las elecciones presidenciales de 2008 y que respaldaría la candidatura de Lugo. Pero las adhesiones alrededor de la figura de Lugo no acabaron aquí. La mayoría de partidos políticos y organizaciones sociales del país constituyeron formalmente la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), refrendando a Lugo como candidato a presidente y a un candidato del PLRA (Federico Franco) para vicepresidente. Mientras tanto, en una decisión no exenta de polémica, la CSJ excarceló y absolvío al general Lino Oviedo. Se levantaba,

así, todo impedimento legal para que Oviedo pudiera postularse como presidenciable en las elecciones de abril. La oposición vinculó este fallo a una estrategia ideada por el mismo Duarte para dividir a la oposición en un momento en que Lugo recababa cada vez más apoyos. Lo cierto es que el Partido Colorado no encaraba las elecciones en las mejores circunstancias. Más bien, todo lo contrario. A pocos meses de los comicios, el oficialismo daba muestras inequívocas de división interna. Las elecciones primarias de diciembre no hicieron sino ampliar las desavenencias entre las familias del partido. El triunfo final fue de la candidata avalada por Duarte, Blanca Ovelar, por escaso margen con respecto al ex vicepresidente Luis Castiglioni.

Los resultados electorales de abril confirmaron los pronósticos de todas las encuestadas. De acuerdo con las cifras del TSJE, Lugo ganó los comicios obteniendo el 40,82% de los sufragios, muy por delante de Ovelar que obtuvo el 30,72% y de Lino Oviedo con el 21,98%. Con ello se ponía punto y final a 61 años de hegemonía del Partido Colorado.

IV. LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE PARAGUAY

Como se comentaba antes, sólo tiene sentido analizar la calidad de una democracia cuando un régimen político es propiamente democrático. Aunque Paraguay inició su andadura democrática tras la caída del stronismo en 1989, no es sino hasta finales de los años noventa cuando el país cumple unos requisitos democráticos elementales. Es cierto que el régimen político que configura la Constitución de 1992 se ajusta a la idea dahliana de democracia (o «poliarquía») y que incorpora sus garantías institucionales fundamentales, pero el respeto de éstas en la práctica dejaba bastante que desear⁷. Es particularmente destacable el caso de las elecciones: no es hasta 1998 cuando se celebran unas elecciones generales capaces de satisfacer unas condiciones básicas de limpieza, imparcialidad y competencia⁸. A partir de esta fecha, se situará el análisis de la calidad de la democracia paraguaya y se evaluará si ha mejorado o no tal calidad, y a qué aspectos afecta. Para ello, se utilizarán las cinco dimensiones analíticas presentadas e indicadores específicos para cada una de ellas. La primera que se examinará es la garantía de derechos políticos y libertades civiles.

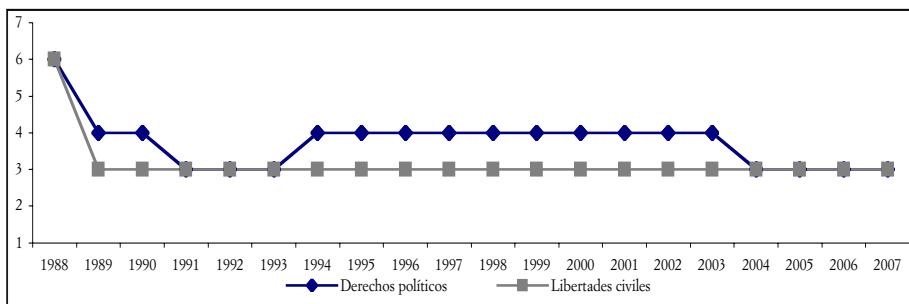
7. Según la célebre noción de poliarquía de R. DAHL (2002: 15), ésta debe satisfacer ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

8. M. RIQUELME y A. RIQUELME (1997) comentan las graves irregularidades de las elecciones generales de 1989 y 1993. En 1995, el 76% de la población paraguaya encuestada consideraba que las elecciones del país eran «fraudulentas» (J. MOLINA y J. HERNÁNDEZ, s.f.). Para más detalle de la calidad de las elecciones paraguayas véase IIG (2002: 79-82, 85-86).

IV.1. *La garantía de derechos políticos y libertades civiles*

La Constitución paraguaya de 1992 reconoce un conjunto de derechos políticos y libertades civiles propios de un régimen democrático (suffragio universal, reunión y asociación, etc.). Sin embargo, la aplicación de estos derechos y libertades en la práctica ha sido desigual e incompleta. Dos indicadores muy ilustrativos de estas limitaciones son los de garantía de derechos políticos y de libertades civiles que facilita la organización *Freedom House* (FH). Como puede observarse en el Gráfico I, desde que Paraguay emprendió el proceso de democratización (en 1989) se ha situado siempre en la categoría de «parcialmente libre» (con puntuaciones entre 3 y 5, en una escala de 1 a 7). De los dos indicadores, las libertades civiles han recibido, en general, una calificación algo más alta y, además, se ha mantenido en la misma posición. Conviene destacar que los derechos políticos obtienen una puntuación algo más favorable al iniciarse el actual mandato presidencial. Este mandato ha disfrutado, como se ha mencionado antes, de un nivel mayor de estabilidad y gobernabilidad que el anterior (aunque no exento de problemas), lo que puede haber posibilitado unas condiciones más favorables para el ejercicio de los derechos políticos y, por tanto, una evaluación más positiva en los informes de FH.

GRÁFICO I. EVOLUCIÓN DE GARANTÍA DE DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES EN PARAGUAY. 1988-2007



Nota: La escala utilizada va de 1 a 7 (1 corresponde a los valores más óptimos).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Freedom House*.

¿Cómo se sitúa Paraguay respecto a estos dos indicadores en relación con el resto de países latinoamericanos? Los últimos datos disponibles (2007) lo sitúan en una posición media-baja: Paraguay junto con otros siete países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela) conforma el grupo de «parcialmente libres». Los demás países se ubican en el de «libres», salvo Cuba (calificado como «no libre»). Esta calificación de Paraguay parece bastante apropiada si se atienden las conclusiones de diversos estudios que han evidenciado la brecha existente entre el

reconocimiento formal de estos derechos y libertades, así como su garantía en la práctica (IIG, 2002: caps. 2 y 4; Codehupy, 2006; Lambert, 2007). El listado de insuficiencias es amplio, pero vale la pena resaltar las referentes a cuatro cuestiones: el derecho de voto; la libertad de expresión y prensa; la libertad de manifestación; y la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres.

Si bien desde finales de los años noventa no puede hablarse de irregularidades generalizadas en las elecciones de Paraguay, siguen persistiendo anomalías que construyen el ejercicio del derecho de sufragio. Así, en las elecciones de 2003 algunas entidades de la sociedad civil denunciaron irregularidades, relativas sobre todo a la calidad de los padrones y la composición de las mesas electorales⁹. Más recientemente, las elecciones internas para la presidencia del Partido Colorado de 2006 han sido muy cuestionadas. El tema de mayor preocupación ha sido una supuesta manipulación de los padrones a través, por ejemplo, de la realización de desplazamientos fraudulentos de electores de unas circunscripciones a otras, la inscripción de personas fallecidas o la inclusión de personas con militancia en otros partidos (BARREDA *et al.*, 2006: 24). Junto a estas irregularidades, conviene reseñar otro problema que cercena el derecho de sufragio: la compraventa de votos. Se trata de una práctica arraigada en el sistema político paraguayo y vinculada al elevado nivel de clientelismo existente¹⁰. Cabe destacar dos indicadores que dan cuenta de esto. Por un lado, el de percepción de compra de votos facilitado por CIRD (véase Tabla II), que arroja unos niveles muy elevados, aunque con una mejoría en el último mandato colorado. Por otro lado, según el Latinobarómetro de 2005, el 28% de los paraguayos conocen casos en que se han recibido privilegios por ser simpatizante del partido del gobierno, lo que sitúa al país 9 puntos por encima de la media regional, sólo superado por México.

TABLA II. PERCEPCIÓN DE COMPRA DE VOTOS EN PARAGUAY. 2001-2005 (EN %)

	2001	2002	2003	2004	2005
Sí se compran votos	87,4	83,3	76,4	76,1	77,2
No se compran votos	7,4	8,2	11,2	5,8	6,8
NS/NC	5,2	8,5	12,4	18,1	15,9
N	1.058	1.155	1.165	1.165	1.160

Fuente: CIRD (2005).

9. En el monitoreo de las elecciones de 2003 que realizó la ONG «Decidamos», se detectó que aproximadamente el 15% del total de las mesas supervisadas estaban formadas por representantes de un solo partido (M. BARREDA *et al.*, 2006: 24).

10. El clientelismo se caracteriza por configurar una relación política jerárquica entre un patrón y un cliente que intercambian bienes y recursos de manera directa, por ejemplo, apoyo político a cambio de dinero o promesa de empleo (R. MÁIZ, 2003).

La libertad de prensa y expresión se ve a menudo coartada. Una de las principales razones es la pervivencia de una legislación draconiana de prensa. Por un lado, la Constitución explica que se tiene derecho a recibir información «veraz, responsable y ecuánime» (art. 28), lo que va en contra del espíritu de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que establece que la libertad de prensa no debe tener ninguna censura o condicionamiento previos y que sólo está sujeta a responsabilidades ulteriores. Por otro, el Código Penal señala que no habrá difamación siempre que la información publicada «no exceda los límites de una crítica razonable» (art. 151). Estos preceptos son lo suficientemente ambiguos como para ser utilizados como armas de intimidación hacia periodistas y medios de comunicación (Lambert, 2007: 6). Otra razón tiene que ver con las amenazas y episodios de violencia de que han sido objeto algunos periodistas, tal como atestiguan informes de diversos organismos no gubernamentales (CODEHUPY, 2006: 189-200). El acoso es especialmente patente entre aquellos profesionales de la comunicación que investigan casos de corrupción y de tráficos ilegales.

La organización FH facilita un indicador cuantitativo que mide las influencias del marco legal, la clase política y los grupos económicos sobre la libertad de prensa. De forma similar a los otros indicadores de FH, Paraguay se sitúa en la franja de países «parcialmente libres». Posición que prácticamente no ha variado en los últimos doce años: en 1995 la puntuación en el índice era de 56 (en una escala de 1 –más favorable– a 100 –menos–) y en 2007 de 60, en el límite de la categoría «no libre» (a partir de 61 puntos).

La libertad de manifestación presenta también importantes limitaciones en su aplicación, como ha resaltado CODEHUPY (2006: 228-232). Uno de los problemas más destacados es el de las restricciones injustificadas que introduce la «ley del marchódromo» de 1997, tales como la imposibilidad de manifestarse frente al Palacio de Gobierno o a cuarteles policiales y militares, de hacerlo en horario no permitido o de bloquear rutas o caminos públicos. CODEHUPY (2006: 215-216) se ha hecho eco también de la excesiva represión a la hora de contener las manifestaciones y protestas sociales, tanto por parte de fuerzas de seguridad del Estado como de cuerpos de protección privada o comisiones de seguridad ciudadana, sobre todo cuando se trata de reivindicaciones relativas a la reforma agraria.

Finalmente, a pesar del compromiso constitucional de avanzar en la igualdad «efectiva y real» de los derechos políticos entre hombres y mujeres (art. 48), las mujeres siguen arrastrando serios problemas de discriminación política. Así, en el periodo 2003-2008 las mujeres han contado con una presencia testimonial en la Cámara de Diputados (10% de los escaños) y en la de Senadores (8,9%), lo que sitúa a Paraguay en la cola de los países latinoamericanos. La proporción de mujeres parlamentarias ha ido aumentando desde 1998, tras la aplicación del sistema de cuotas (20%) de representación femenina en todas las candidaturas, pero a un ritmo inferior del que podía esperarse¹¹. Esto se explica fundamentalmente por el diseño del sistema de cuotas (que no especifica la

11. En el periodo 1993-98, el 5,6% de los parlamentarios paraguayos eran mujeres, cifra que subió al 8% en la legislatura de 1998-2003, y al 9,6% en el actual mandato (INTER-PARLIAMENTARY UNION).

posición de las mujeres en las listas) y por la magnitud reducida de los distritos electorales (en el caso de la Cámara de Diputados). Esta escasa presencia de mujeres se aprecia también en el equipo de gobierno y en otros altos cargos del Estado¹².

IV.2. *Estado de Derecho*

La calidad de la democracia también se mide por la existencia de un marco legal que reconozca los derechos fundamentales y que, a través de distintas autoridades, vele por su efectiva protección. En términos generales, Paraguay ha dado pasos agigantados para adecuar su cuerpo legislativo a los estándares mínimos de cualquier democracia liberal. Por un lado, ha dado cobertura constitucional a un gran número de derechos fundamentales y, por otro, ha suscrito varios convenios internacionales sobre esta materia. Sin embargo, la brecha existente entre la letra de la ley y la vigencia de la misma es patente, de lo que se deriva inseguridad y desprotección jurídicas.

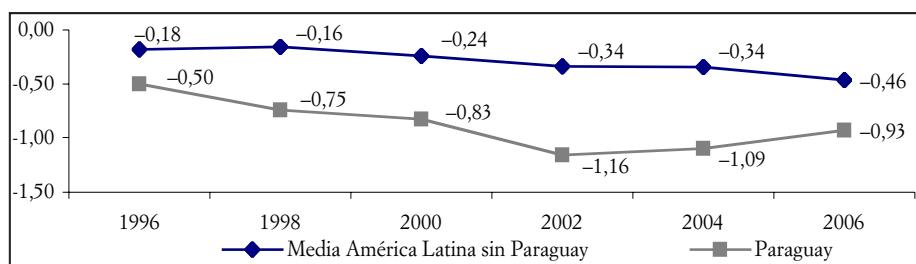
Distintos indicadores e informes coinciden en señalar la debilidad del Estado de Derecho en Paraguay. En el primer caso, el índice de *Rule of Law* del Instituto del BM pone de relieve que Paraguay no sólo obtiene unos pésimos resultados para la década 1996-2006 sino que, además, se sitúa por detrás del promedio de América Latina (véase Gráfico II). FH también otorga a esta dimensión una baja puntuación: en el año 2007, al Estado de Derecho paraguayo le correspondían, en una escala de 0 a 7 (de peor a mejor desempeño), 3,32 puntos, lo que significaba un leve retroceso respecto a los 3,92 puntos de 2005 (Lambert, 2005 y 2007). En cuanto a los informes, la fragilidad diagnosticada del Estado de Derecho remite a múltiples síntomas. Aquí se centrará la atención en tres: 1) la pervivencia de prácticas contrarias a los derechos humanos; 2) la inseguridad jurídica y 3) las debilidades de la administración de justicia.

En la actualidad, aún se producen episodios de violación de los derechos humanos, sobre todo en el ámbito rural (CODEHUPY, 2007: 53-68). Desde 1998 hasta 2007 se han documentado 53 ejecuciones arbitrarias a campesinos en el marco del conflicto por el acceso a la tierra, 19 más que en el periodo 1989-1997. En 2006 el relator especial de las Naciones Unidas contra la tortura afirmó que en Paraguay los malos tratos se utilizan ampliamente por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Peor aún, estos casos ni se investigan ni se castigan debidamente (Naciones Unidas, 2006). Asimismo, se han denunciado reiteradamente las pésimas condiciones de vida de los reclusos y la utilización recurrente de las celdas de aislamiento. Cabe mencionar también la existencia de una bolsa enorme de personas –sobre todo, indígenas y agricultores– en condiciones laborales de servidumbre. Una mención especial merece el trabajo infantil que ocuparía a más de trescientos mil niños y niñas entre 5 y 17 años, es decir, 18 de

12. Como es sabido, el derecho de «igualdad de oportunidades» para las mujeres es un derecho social, de una generación posterior a los derechos civiles y políticos básicos de un régimen democrático. Por ello, en muchos de los trabajos sobre calidad de la democracia no se suele atender a este tipo de derechos. En otros casos no ocurre así (A. LIJPHART, 2000; L. DIAMOND y L. MORLINO, 2004).

cada 100 (DGEEC, 2004). Lo cierto es que en el seno de la sociedad paraguaya los actos discriminatorios están aún muy presentes en ámbitos como el acceso a la salud, la educación, el empleo o la vivienda. Las mujeres, los menores y las minorías étnicas son los grupos más vulnerables.

GRÁFICO II. ESTADO DE DERECHO EN PARAGUAY Y AMÉRICA LATINA. 1996-2006



Nota: Las cifras oscilan entre -2,5 y 2,5 puntos; -2,5 implica el peor rendimiento y 2,5 supone el mejor desempeño.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto del Banco Mundial.

En segundo lugar, la inestabilidad de las leyes y las incoherencias del marco legal erosionan la seguridad jurídica del país. La legislación vigente está afectada por la práctica de la «flexibilización». Se trata de que muchos decretos y reglamentos acaben desnaturalizando y dejando sin vigencia parcial leyes promulgadas con anterioridad. A ello se une: 1) la escasa claridad sobre la jerarquía y el régimen de retroactividad de las normas así como la incertidumbre sobre la derogación de las mismas, y 2) la incertidumbre frente a la aprobación de proyectos de ley sujetos a la compraventa de votos (IIG, 2002). En estas condiciones, es común que las decisiones de los jueces tiendan a ser cambiantes e impredecibles¹³. Todo ello contribuye a generar espacios informales orientados a subvertir la ecuanimidad del Poder Judicial a través de prácticas corruptas. La inseguridad jurídica también proviene del escaso control del Estado paraguayo de determinadas zonas del país, en especial el área de la Triple Frontera, donde confluyen diversas actividades ilícitas como el contrabando, el narcotráfico o el lavado de dinero (Naím, 2005: 182). En este contexto, no es extraña la mala puntuación que obtiene Paraguay en el índice de derechos de propiedad de Thallam y Soto (2008): 3,4 en una escala de 0 a 10 (de peor a mejor protección de estos derechos), lo que le coloca en la posición 109 de 115 países, por detrás de sus vecinos regionales (excepto Venezuela).

13. Así, se ha observado la inconsistencia en las decisiones de jueces de primera instancia y tribunales de apelación, que se expresa en el cambio de interpretación en el tiempo por la misma instancia judicial o en la existencia de diversas aproximaciones a una misma norma por diferentes unidades judiciales (BM, 2005: 56).

Por último, la administración de justicia tiene ante sí serios obstáculos a la hora de proteger los derechos de los ciudadanos. En primer lugar, hay un grave problema de acceso a la justicia. Según CEJAMÉRICAS (2007), se dispone de 164 defensores públicos, número insuficiente para atender adecuadamente a todos los casos. La fiscalía, en cambio, está mucho mejor dotada en recursos humanos, materiales y económicos (CODEHUPY, 2007: 133). Además, el coste de los servicios de los abogados y de las tasas judiciales resulta inalcanzable para la gran mayoría de la población. En concreto, el 43,3% de la población encuestada ha manifestado que no tenía dinero para pagar estos trámites o el abogado (PNUD, 2004). No es extraño que sólo el 11% de la población comparta la afirmación de que «todos tienen iguales oportunidades de acceso a la justicia», muy por debajo del promedio regional –22%– (Latinobarómetro, 2007: 98). La justicia también es por lo general ineficiente. Uno de los indicadores más preocupantes es el porcentaje de detenidos sin condena que, según datos del *Center For Prison Studies*, asciende al 68,2% en 2007.

IV.3. *Rendición de cuentas*

Como se apuntaba antes, el control efectivo de los servidores públicos y sus decisiones es esencial para determinar la calidad de las democracias. Paraguay, como el resto de países formalmente democráticos, se ha dotado de un conjunto de mecanismos institucionales para ejercer tal control. Este apartado se ocupa de los mecanismos de control horizontal, esto es, aquellas prerrogativas de los poderes del Estado para prevenir, reparar o castigar acciones ilegales (o inacciones) cometidas por cargos públicos (O'Donnell, 2004: 37). En concreto, se analiza el control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo así como la fiscalización que ejerce el Poder Judicial ante los abusos de autoridad. Al examinar la función de control que realiza el Legislativo conviene atender a dos cuestiones básicas: por un lado, el reparto competencial entre ambos poderes, junto con los mecanismos previstos para el ejercicio del control político; por otro lado, los factores «reales» que influyen en las relaciones entre ambos poderes (por ejemplo, su composición política).

La Constitución paraguaya confirió al presidente un paquete de poderes legislativos más reducido que en la mayoría de países latinoamericanos. Según el estudio de Payne *et al.* (2006), únicamente el presidente de Nicaragua cuenta con poderes legislativos más débiles. Ello afecta tanto a los poderes «reactivos» (como el poder de veto) como a los «preactivos» (como la capacidad de emitir decretos). Por ejemplo, el voto presidencial puede ser superado con una mayoría absoluta en el Congreso, mientras que en muchos países se precisa una mayoría cualificada. A esto hay que añadir la atribución constitucional al Legislativo de ciertas competencias que suelen recaer en el Ejecutivo, como la decisión sobre ascensos y cuestiones organizativas de la administración militar. Esta mayor fortaleza del Legislativo paraguayo no es algo casual; es resultado de un interés de los redactores de la Constitución en recortar los privilegios que había disfrutado el Ejecutivo durante la dictadura stronista (Mendonca, 2000).

El mecanismo de control más trascendente en manos del Legislativo es, sin lugar a dudas, el juicio político, ya que posibilita la destitución de los miembros del Ejecutivo. Tal y como está formulado en la Carta Magna, el juicio puede convertirse en un instrumento recurrente de desestabilización y bloqueo político en manos de la oposición¹⁴. Esto se ha evidenciado durante el mandato 1998-2003: primero hubo una solicitud de juicio político al presidente Cubas, posteriormente al presidente que lo sustituyó (González Macchi del Partido Colorado), así como al vicepresidente (Julio César Franco, del Partido Liberal). La mera tramitación de este procedimiento fue suficiente para ejercer presión sobre los miembros del Ejecutivo e inclusive para precipitar la dimisión de Cubas.

El equilibrio de poderes y el ejercicio del control por parte del Legislativo no se explican únicamente atendiendo al marco de competencias e instituciones existentes; resulta crucial considerar las características del sistema de partidos. En el caso de Paraguay cabe destacar el bajo nivel de fragmentación de su sistema de partidos. Un indicador muy ilustrativo de ello es el número efectivo de partidos medio entre las primeras elecciones democráticas y las de 2003, que se sitúa en 2,37, muy por debajo del 3,47 correspondiente al conjunto de América Latina (Alcántara, 2004: 37). Durante este periodo, Paraguay ha contado con un sistema de dos grandes partidos, uno de los cuales –el Colorado– ha podido conformar gobiernos de mayoría o cuasi mayoría (véase Tabla III). Aunque en estas condiciones la labor de control del Legislativo se queda teóricamente debilitada, aquí no ha sido así. Con frecuencia, el Legislativo ha desplegado de forma efectiva su potencial fiscalizador y ha puesto en serios aprietos al Ejecutivo. La principal razón es la elevada indisciplina de voto existente entre los parlamentarios y, en especial, la fuerte competencia y división en el seno del Partido Colorado (Molinás, Pérez-Liñán y Saiegh, 2004: 79-80).

TABLA III. EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LEGISLADORES DEL PARTIDO COLORADO EN LAS DOS CÁMARAS (EN % DE ESCAÑOS)

	1989	1993	1998	2003
Cámara de Diputados	66,6	47,5	56,5	46,3
Cámara de Senadores	66,6	44	53,7	35,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Iberoamérica (Universidad de Salamanca).

La debilidad de los poderes presidenciales junto con la fragmentación interna del coloradismo ha obligado al Ejecutivo a reconfigurar constantemente alianzas y coaliciones según el momento político. Con este propósito, se ha recurrido con frecuencia a prácticas prebendarias. Así, no resulta extraño que haya una amplia percepción de que –como se ha indicado– la compra de votos es una práctica cotidiana; que el empleo

14. Y lo es básicamente porque: 1) no se limitan ni los plazos ni el número de veces en que pueda someterse un cargo público a este procedimiento; 2) el motivo para tramitarlo («mal desempeño de sus funciones») es tan genérico que prácticamente justifica cualquier solicitud que se presente.

público es una moneda de cambio para garantizar la estabilidad y credibilidad de las coaliciones (BID, 2006: 29-30); o que las políticas aprobadas sean más propensas a satisfacer intereses particulares que generales (Molinas, Pérez-Liñán y Saiegh, 2004: 85). Indudablemente, esta informalidad ha erosionado la capacidad de rendición de cuentas horizontal.

El Poder Judicial cumple también un papel fundamental de fiscalización del poder político. Una condición básica para que esta función se ejerza de manera efectiva es que disfrute de independencia. La Constitución paraguaya blinda sobre el papel la independencia del Poder Judicial (art. 248) así como la inamovilidad de los jueces (art. 252). Pero, como ya se ha visto en otros casos, la letra de la ley no siempre transforma, por sí misma, la realidad. En los últimos años, el país ha sido testigo de diversos episodios que muestran los serios problemas de politización que afronta este poder del Estado. Uno de los más polémicos es el fallo de la CSJ en torno al conflicto suscitado por la presentación de Duarte a las elecciones internas del Partido Colorado; fallo que fue tildado por muchos de «político», al servicio de los intereses del presidente¹⁵. Asimismo, la anulación de la condena del ex general Lino Oviedo a finales de 2007 por parte de la CSJ fue vista por algunos sectores como una maniobra encubierta de Duarte para dividir a la oposición paraguaya.

Las injerencias políticas en el Poder Judicial no se producen únicamente en las altas instancias sino también en los niveles inferiores. Diversos estudios e indicadores empíricos muestran que la falta de independencia es un problema general. Por ejemplo, el indicador de independencia judicial del Foro Económico Mundial sitúa a Paraguay en una posición muy baja: para el periodo 2000-2008 siempre con valores por debajo de 2 (respecto a una escala de 1 –no independiente– a 7 –completamente independiente–). Peor aún, en el último informe (2007-2008) Paraguay ocupaba la posición 130 de un total de 131 países. Las explicaciones de esta elevada politización son muy diversas, pero vale la pena destacar dos concernientes a la carrera profesional de los jueces (BM, 2005): 1) los criterios de selección no responden a criterios mínimos de imparcialidad (por ejemplo, la entrevista tiene un peso desproporcionado respecto a otros méritos más objetivos); 2) la decisión sobre el enjuiciamiento y la remoción de los magistrados recae en el jurado de enjuiciamiento, un órgano muy criticado por su origen político (con dos diputados y dos senadores como miembros de pleno derecho).

Como en el caso del Poder Legislativo, la corrupción planea sobre la judicatura, lo que hace desactivar sus facultades de fiscalización. El informe del CISNI (2005: 42) señala que la justicia es una de las instituciones percibidas como más corruptas y que menos

15. La decisión de Duarte de presentarse a las elecciones de la presidencia del Partido Colorado fue impugnada ante el TSJE. La resolución de este tribunal establecía que Duarte no era inhábil para la candidatura pero que el cargo de presidente del partido era incompatible constitucionalmente con el de la República. No obstante, Duarte se presentó a las internas coloradas y las ganó de manera arrolladora, mientras la oposición amenazaba con juicio político si llegaba a compatibilizar ambos cargos. En esta tesitura, Duarte recurrió a la CSJ y ésta decidió suspender los efectos del TSJE, permitiendo a Duarte asumir la presidencia del partido y acto seguido renunciar a la misma en favor del número dos de su lista.

confianza despierta. Más del 75% de los usuarios considera que la CSJ está controlada por intereses económicos y políticos y que sus decisiones son arbitrarias e injustas, perjudicando de manera especial a los más pobres. El mismo informe destaca que el 89,1% de los encuestados percibe los sobornos y coimas como influyentes y muy influyentes para el resultado de los procesos judiciales, mientras que el 84,5% opina también que las amenazas a jueces y testigos son influyentes y muy influyentes para conseguir una sentencia favorable. Asimismo, el 55,5% de los empresarios encuestados manifiesta que los sobornos a las altas autoridades judiciales es la práctica de corrupción más frecuente en la esfera pública. Estos datos no sólo son negativos por sí mismos sino que, en términos generales, la evolución de estas opiniones ha empeorado con relación al informe de 1999.

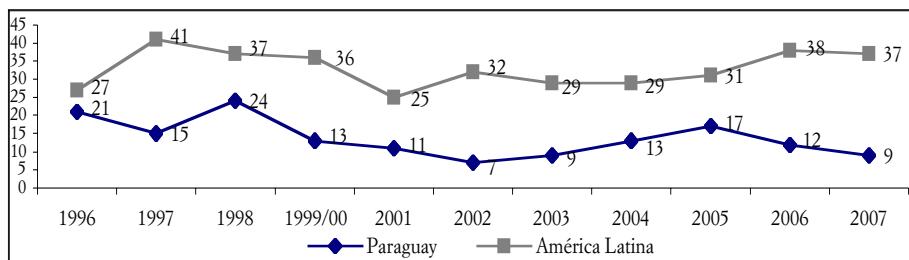
IV.4. *Responsiveness*

Una de las características fundamentales de la democracia es la *responsiveness*, esto es, la capacidad del gobierno para responder a las preferencias de sus ciudadanos (Dahl, 2002: 13). Las elecciones constituyen el principal instrumento que permite a los ciudadanos transmitir a los políticos qué políticas desean que lleven a cabo. El análisis de la *responsiveness* democrática es un proceso complejo que requiere prestar atención a cómo se estructuran las preferencias ciudadanas de políticas, cómo éstas son agregadas institucionalmente (resultados electorales, formación de gobierno, entre otros) y, finalmente, cómo tales preferencias se traducen en políticas públicas (Powell, 2004: 91-92). A esta complejidad se suma la frecuente ausencia de indicadores empíricos precisos. Aquí se optará por una aproximación general a esta dimensión, recurriendo a algunos de los indicadores más utilizados. Uno de los más sencillos y empleados es la pregunta sobre el «nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia de su país» que recoge el Latinobarómetro. No obstante, es un indicador que presenta limitaciones, sobre todo porque se corre el riesgo de medir la opinión ciudadana respecto al funcionamiento de varias instituciones más que realmente de la democracia (Powell, 2004: 103) o de medir el nivel de aprobación de los resultados de la gestión del gobierno, en vez del grado de aprobación de las políticas adoptadas (Levine y Molina, 2007: 33).

Teniendo presentes estas limitaciones, conviene comentar algunas ideas generales respecto a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Paraguay. Como puede observarse en el Gráfico III, el nivel de satisfacción se ha situado siempre por debajo de la media latinoamericana. La tendencia del indicador ha sido similar en ambos casos: a finales de los años noventa se produce una caída progresiva del nivel de satisfacción, que no comienza a recuperarse sino hasta los años 2002-2003. No parece casual que este periodo coincida con la «media década perdida» de América Latina (1998-2002), generada por el comportamiento de los mercados financieros internacionales tras la crisis asiática (Ocampo, 2002). Todo indica que el deterioro económico ha terminado pasando factura a la valoración sobre el rendimiento de la democracia. La finalización de este periodo de recesión ha coincidido, en el caso de Paraguay, con una mejora –ya

comentada– de la gobernabilidad y calidad institucional. Asimismo, el deterioro del panorama tras los dos primeros años del actual mandato puede explicar el descenso del nivel de satisfacción en 2006 y en 2007 (en ambos casos la proporción de satisfechos es la más baja de la región).

GRÁFICO III. SATISFACCIÓN CON FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY. 1996-2007



Nota: Porcentajes de respuestas a las preguntas «muy satisfecho» y «más bien satisfecho».

Fuente: Elaboración propia a partir del Latinobarómetro.

Otro indicador del Latinobarómetro utilizado para medir la *responsiveness* es la opinión de que «como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro». Se parte de la idea de que quienes consideran que el voto es eficaz para cambiar la situación del país están reconociendo que los políticos responden a la voluntad ciudadana expresada en las urnas y, por tanto, es un indicador más directo de *responsiveness* que el de satisfacción con la democracia (Levine y Molina, 2007: 35). Los datos disponibles (de informes de prensa de 2005 y 2006) van en la misma línea del indicador anterior: la percepción social de la sensibilidad de la democracia paraguaya respecto a las preferencias ciudadanas es de las más desfavorables de toda América Latina. En concreto, en 2004, uno de cada dos encuestados compartía esta opinión, lo que les situaba en la posición número 14 del ranking de todos los países latinoamericanos. Esta opinión mejora en 2005 (57%) y hace aumentar ligeramente la posición del país (al puesto n.º 12).

IV.5. Participación

La participación electoral desempeña un papel crucial para la calidad de la democracia; como mínimo en dos sentidos: 1) en tanto que instrumento de la ciudadanía para exigir responsabilidad al gobierno por su actuación y, por tanto, para sancionarlo en caso de no haber satisfecho sus expectativas; 2) como mecanismo que expresa las preferencias ciudadanas respecto a políticas públicas (Payne *et al.*, 2006: 264). Cabe esperar que cuanto mayor sea el nivel de participación mayor sea la probabilidad de que las

autoridades se hagan eco de la voluntad de los ciudadanos, mejorando así la calidad de la democracia. La salud de una democracia es particularmente frágil cuando una parte importante de la población está desencantada y se abstiene de ir a votar como resultado de las condiciones de pobreza y debilidades educativas en que se ve inmersa (Altman y Pérez-Liñán, 2002: 88).

Si se toma como referencia la participación en las elecciones presidenciales de Paraguay, se aprecia una tendencia ascendente hasta 1998 y un retroceso en 2003, cifra que prácticamente no ha cambiado en la de 2008 (véase Tabla IV). En comparación con el resto de América Latina, se encuentra en la zona intermedia. Así, durante el periodo 1990-2004 el nivel en elecciones presidenciales fue del 71,4%, justo el valor medio de los países latinoamericanos¹⁶. Por tanto, Paraguay goza, en general, de buena salud en términos de participación electoral. Si bien no se dispone de estudios académicos precisos sobre la dinámica y las explicaciones de la participación electoral en este país, se puede aventurar que buena parte de la responsabilidad del nivel satisfactorio de participación es resultado de tres factores: 1) la obligatoriedad del voto (incluyendo sanciones); 2) la elevada proporción de militancia política, que según algunas encuestas se sitúa en torno al 65% de la población adulta (Vial, 2003); 3) los progresos alcanzados –a pesar de persistir insuficiencias– en la administración y control de los procesos electorales, sobre todo gracias al papel de la justicia electoral y a la mejora de la calidad de los padrones.

TABLA IV. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES
EN PARAGUAY (EN %)

1989	53,30
1993	69,03
1998	80,54
2003	64,29
2008	65,64

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral, República del Paraguay.

Como es sabido, el ejercicio del voto no es la única forma de participación política. La colaboración en partidos, el diálogo sobre cuestiones políticas o la asistencia a manifestaciones son otras de las modalidades de participación política existentes y que conviene también tener en cuenta al analizar la calidad de una democracia. Sin embargo, los datos sobre estas cuestiones son más irregulares y dispersos que los del voto. Los disponibles en el caso de Paraguay muestran que el nivel de participación se sitúa en la media de los países latinoamericanos, con la única diferencia destacada respecto al nivel de afiliación que –como se ha dicho– es muy elevado. Baste apuntar sólo algunos datos

16. Las cifras del nivel de participación de los 18 países durante este periodo proceden de J. M. PAYNE *et al.* (2006). A partir de ellas, se ha calculado el promedio.

del Latinobarómetro de 2006: el 26% de los paraguayos habla frecuentemente de política (el mismo porcentaje para el conjunto de América Latina); el 16 % trata «muy» o «frecuentemente» de convencer políticamente a alguien (igual que el promedio de América Latina); un 16% ha asistido a manifestaciones autorizadas (12% en América Latina). Tampoco en las modalidades «no convencionales» de participación (como manifestaciones no autorizadas o bloqueos de tráfico) se aprecian diferencias significativas con respecto al promedio latinoamericano.

Desde el inicio de la democratización paraguaya, las acciones de movilización y protesta ciudadana han tenido, por lo general, un carácter episódico y reactivo ante situaciones excepcionales. Una de estas ocasiones se ha producido en la última legislatura, con la multitudinaria manifestación convocada por diferentes entidades sociales en contra del gobierno de Duarte. Ha sido una expresión muy viva del descontento social existente y un ejercicio de exigencia de responsabilidades al gobierno por parte de la ciudadanía. Asimismo, sirvió de base para articular la candidatura presidencial de Fernando Lugo.

V. UN BALANCE DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA PARAGUAYA Y ALGUNAS CLAVES EXPLICATIVAS

La conclusión general que se extrae del análisis que se acaba de presentar es que la democracia paraguaya es de baja calidad. En casi todas las dimensiones de calidad examinadas, Paraguay se sitúa en las posiciones menos favorables y por debajo del promedio de América Latina. En este sentido, el trabajo coincide con los resultados de algunas mediciones recientes de la calidad de las democracias latinoamericanas, que ubican a Paraguay en el grupo de países con índices de democracia «medio-bajo» o «bajo», según los criterios de clasificación utilizados¹⁷. En comparación con el resto de la región, los principales puntos críticos de la democracia paraguaya son los siguientes:

- Aunque están reconocidos formalmente las libertades civiles y los derechos políticos democráticos, su garantía en la práctica presenta notables limitaciones. Las puntuaciones en los indicadores de FH se han situado siempre en la categoría de «parcialmente libre». Estas limitaciones afectan a diversas cuestiones como: el ejercicio del voto, las libertades de expresión, prensa y manifestación y la igualdad de derechos políticos hombre-mujer.
- El Estado de Derecho presenta una gran debilidad, lo que sitúa a Paraguay a la cola de los países latinoamericanos. Los aspectos más importantes que dificultan una mayor calidad del Estado de Derecho tienen que

17. Así, el índice de D. ALTMAN y A. PÉREZ-LIÑÁN (2002) sitúa a Paraguay en la categoría de calidad más baja, mientras que el de D. LEVINE y J. E. MOLINA lo hace en un nivel bajo-medio (ocupa la posición 13 de los países latinoamericanos). M. ALCÁNTARA (2008) combinando varios índices (uno de ellos el de D. LEVINE y J. E. MOLINA) clasifica a Paraguay en el grupo de calidad media-baja.

ver con la pervivencia de prácticas violatorias de derechos humanos, una elevada inseguridad jurídica y graves problemas de acceso a la justicia.

- Los mecanismos horizontales de rendición de cuentas formalmente contemplados tienen, con frecuencia, serios problemas de efectividad. En particular, la labor de control del Legislativo se ve con frecuencia erosionada por la elevada indisciplina de voto existente. Algo similar ocurre en el ámbito de la justicia, como resultado del frágil nivel de independencia judicial.
- La sensibilidad o receptividad del gobierno ante las preferencias ciudadanas es percibida como muy débil. Tanto el indicador de satisfacción con la democracia como el de eficacia de voto arrojan unas puntuaciones muy bajas, que colocan a Paraguay en las últimas posiciones de América Latina.

Se está, pues, ante una democracia que ofrece malos resultados en cuatro de las cinco dimensiones de calidad consideradas. Únicamente, en el nivel de participación política presenta unos resultados satisfactorios, equiparables al resto de la región. A pesar de este panorama tan crítico, si se realiza un análisis diacrónico de la calidad de la democracia paraguaya se pueden constatar algunos avances en los últimos años. Sin duda, son avances muy limitados pero que, en comparación con la situación anterior, merecen ser destacados. En concreto, las principales mejoras corresponden a:

- Una mejora de la garantía efectiva de las libertades y derechos políticos reconocidos en la Constitución. En especial, conviene resaltar una mayor calidad democrática de los procesos electorales, lo que ha redundado positivamente en el ejercicio del sufragio. En este contexto, cabe situar la mejora en la percepción de la importancia de la compra de votos: una reducción de 10 puntos en 2005 respecto a 2001 (aun siguiendo en cotas altas). También cabe destacar un incremento de la representación de mujeres en la arena política.
- Desde la llegada de la democracia, la sociedad civil paraguaya se ha caracterizado, en general, por ser frágil y con limitada incidencia en el proceso político. Como dice Rivarola (2003), ha sido incapaz de generar una participación social «articulada, orgánica y persistente»; incapaz, en definitiva, de «construir ciudadanía». Sin embargo, en los dos últimos mandatos, la sociedad civil ha desempeñado, en ciertos momentos, un papel político activo, de gran movilización frente al gobierno de Cubas, primero, y al de Duarte, después. Esto revela un fortalecimiento del nivel de rendición de cuentas social, que se complementa con el canalizado a través de otras formas de participación política.

A la vista de lo anterior, la pregunta inmediata que se plantea es ¿por qué Paraguay cuenta con un nivel de calidad democrática tan bajo, tan distanciado del promedio latinoamericano? La respuesta a esta cuestión es compleja y requiere tomar en consideración explicaciones de diversa índole. En la literatura especializada se suelen privilegiar tres grandes tipos de explicaciones: unas referentes a la estructura socioeconómica; otras a las características de las instituciones políticas; y, finalmente, otras referidas a

los intereses y las estrategias de los actores políticos¹⁸. Si se atienden las explicaciones de diferentes estudios en torno a la democracia paraguaya junto con algunos datos comparativos de Paraguay y el resto de la región, se puede apreciar cómo estos tres tipos de razones cumplen un papel destacado.

Seguidamente, se examinan estas tres razones de la baja calidad de la democracia paraguaya. Es importante tener presente que el ejercicio que aquí se presenta es de carácter heurístico y exploratorio. El volumen tan reducido de datos sobre calidad democrática en Paraguay y sobre posibles variables explicativas (en especial, las series temporales son muy limitadas) imposibilita realizar un análisis explicativo riguroso (aplicando, por ejemplo, un análisis de regresión). La pretensión de este ejercicio es, más bien, esbozar algunas claves explicativas, pero sin precisar su relevancia ni incidencia en la calidad democrática.

Comenzando por la estructura socioeconómica, Paraguay cuenta con algunas particularidades que pueden explicar la baja calidad de su democracia. En concreto, habría que resaltar dos aspectos. Por un lado, se trata de una estructura socioeconómica mucho más «tradicional» que la del promedio de países de América del Sur. Vale la pena mencionar algunos datos recientes (de 2004 y 2005) recogidos por Abente-Brun (2007b: 12-15) y que indican:

- Un predominio del sector agrícola: el 27,6% del PIB, el más alto de América del Sur.
- Una escasa sofisticación de la economía, por ejemplo, el número de patentes es el segundo más bajo (por detrás de Ecuador) de los países sudamericanos.
- Un nivel de urbanización mucho más bajo: el 49,6% de la población vive en ciudades de 20.000 habitantes o más, cifra que sólo es inferior en Bolivia (39%) y Ecuador (48%).
- Un sector reducido de población (aproximadamente, 25%) corresponde a propiamente «clase trabajadora».
- Un elevado nivel de informalidad económica (62,9% de la población urbana), sólo superado por Bolivia (66,7%).

En estas condiciones, resulta difícil la emergencia de actores colectivos capaces de articular un proyecto general y trasladarlo al proceso político. Más bien lo que favorece es el desarrollo de una política clientelista, basada en relaciones políticas asimétricas y verticales (Abente-Brun, 2007b: 16).

Por otro lado, Paraguay es uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad económica. De acuerdo con los *World Development Indicators* del Banco Mundial, si se atiende al coeficiente de Gini, únicamente Bolivia, Colombia y –prácticamente a la par– Brasil obtenían, en el año 2002, peores resultados. Asimismo, el 10%

18. Véase, por ejemplo, F. HAGOPIAN (2005: 47). En el caso de Paraguay, D. ABENTE-BRUN (2007b) hace referencia a estas tres explicaciones, si bien descarta la última (la estratégica o de agencia) en su análisis interpretativo.

de la población más rica tiene, en promedio, unos ingresos 73,4 veces mayores que el 10% de la población con menos recursos. Esta cifra sería, según la CEPAL (2005), la más elevada de la región. Como han puesto de relieve diversos estudios (por ejemplo, Boix, 2006), una elevada polarización social y económica constituye un serio obstáculo para el desarrollo de la democracia. Una de las principales razones es que las élites económicas serán reticentes a medidas de profundización democrática que hagan peligrar su situación privilegiada.

Otra destacada explicación de la baja calidad de la democracia paraguaya es de índole institucional: la relevancia del clientelismo. Diversos indicadores como la percepción de compra de votos o el conocimiento de casos de obtención de favores por ser simpatizante del partido en el gobierno muestran el elevado nivel de clientelismo existente en la vida política paraguaya, muy por encima del promedio latinoamericano. Las razones por las que un arreglo institucional tan jerárquico y personalizado como el clientelismo constituye un obstáculo para mejorar la calidad de una democracia son diversas, pero cabe resaltar dos. De un lado, incentiva el particularismo en la distribución de bienes y servicios públicos. De otro, dificulta el desarrollo de relaciones de cooperación entre los que ocupan la posición inferior de la estructura clientelar (los clientes), lo que inhibe la acción colectiva de éstos en pro de sus intereses. En el caso de Paraguay ya se ha comentado cómo la importancia del clientelismo explica deficiencias institucionales concretas de la democracia; entre otras: una limitada efectividad del derecho de sufragio, un débil rendimiento de los mecanismos de control político y un nivel generalizado de corrupción.

El clientelismo no es en absoluto un fenómeno reciente en la política paraguaya. Ya a finales del siglo XIX cuando aparecieron los principales partidos (Colorado y Liberal), lo hicieron sobre la base de una estructura y organización clientelista, que ha perdurado, en general, hasta la actualidad. Fue especialmente durante la dictadura de Stroessner cuando este sistema clientelista se perfiló y consolidó¹⁹. No en vano la afiliación al Partido Colorado era obligatoria para todos los empleados públicos; el Partido Colorado controlaba la vida local del país a través de una tupida red de «seccionales» (unidades de base o comités locales del partido) y era el instrumento básico para administrar los privilegios y prebendas del Estado, de las que se beneficiaban –en diferente grado– los distintos sectores sociales. Uno de los sectores más beneficiados fue el empresarial. La ausencia de una burguesía homogénea y poderosa llevó a que el empresariado tuviera que basar el proceso de acumulación de capital en la protección del Estado.

19. Stroessner encabezó e institucionalizó un nuevo orden caracterizado por una estructura tripartita del poder compuesta por las Fuerzas Armadas, el gobierno y el Partido Colorado. A pesar de su fachada democrática, las elecciones no sólo no eran competitivas sino que al partido más votado, que siempre era el Colorado, se le asignaban automáticamente dos tercios de los escaños asignados. Asimismo, el régimen de Stroessner utilizó todos los mecanismos a su alcance para controlar a la sociedad paraguaya y reprimir cualquier signo de oposición. A pesar de ello, Stroessner también buscó legitimar su régimen, y en cierto modo lo consiguió gracias a la concesión de prebendas y privilegios a cambio de lealtad política. Este último rasgo, como ya se ha comentado, se ha mantenido más o menos estable con la llegada de la democracia.

Las clases sociales más modestas, en cambio, veían limitado su acceso a privilegios de mera economía de subsistencia, tales como puestos de trabajo o pago de medicamentos. En estos casos, el Partido Colorado desempeñaba una clara función asistencialista, que hacía difícil identificar los límites entre Estado y partido (IIG, 2002: 74-75).

Los nuevos partidos que han aparecido en la etapa democrática (como Encuentro Nacional o País Solidario) no han sido capaces de escapar a la lógica clientelista dominante. Cuando a algunos líderes políticos se les ha preguntado por ello han recurrido a justificaciones del tipo «no hay otra manera, dadas las circunstancias» o «es algo con lo que hay que jugar a corto plazo»²⁰. Pero lo cierto es que estas situaciones excepcionales han acabado convirtiéndose en pautas institucionalizadas. Aquí se está ante un típico caso de reproducción de un arreglo institucional (el clientelismo) a largo plazo, a través de lo que Pierson (2000) llama una lógica de «secuencias de autorrefuerzo».

La sociedad civil tampoco ha podido rehuir de esta dinámica clientelista. Por más que desde la llegada de la democracia el número de organizaciones sociales (campesinas, empresariales, de mujeres e indígenas, entre otras) no haya parado de crecer, éstas, con frecuencia, han sido cooptadas por los partidos y han sucumbido a la lógica patrón-cliente. Y es que, como señala Richards (2004: 34), «luego de décadas de prácticas depredadoras en el Paraguay, la sociedad civil se ha contaminado de instintos y comportamientos depredadores». En otras palabras, la sociedad civil participa también de la cultura prebendaria y rentista del país. Ello ha limitado –como se apuntaba antes– su capacidad de incidencia en el proceso democrático.

Finalmente, las características y las estrategias de los partidos políticos paraguayos son en gran parte explicativas del débil rendimiento institucional de la democracia. En especial, conviene resaltar tres características:

- Los partidos políticos son, en general, de bajo perfil ideológico y programático. Por ejemplo, las diferencias entre los dos partidos con más arraigo, ANR (Colorado) y PLRA (Liberal), son pequeñas y es común calificarlos de partidos «centristas» (Alcántara, 2004). El partido que más se distancia del resto es País Solidario, que se ubica en el centro-izquierda. Obviamente, esta característica está asociada al clientelismo predominante.
- Cuentan con una alta dependencia con respecto a sus líderes políticos, lo que está vinculado a una larga tradición de caudillismo. Uno de los casos más evidentes es el de UNACE, partido creado en torno a la figura carismática de Lino Oviedo y su causa. En el resto de partidos, sobre todo en ANR, también se detecta la presencia de liderazgos fuertes, reconocidos como autoridades máximas en todas las decisiones clave del partido²¹.

20. En las entrevistas realizadas a líderes políticos paraguayos en los estudios IIG (2002) y M. BARREDA *et al.* (2006) se pudo constatar este tipo de justificaciones. En una línea similar lo expresa D. ABENTE-BRUN (2007b: 20).

21. En la clasificación de partidos de M. ALCÁNTARA (2004) se sitúa a ANR en la categoría de «máquinas caudillistas».

- La mayoría de los partidos han padecido –con diferente intensidad– problemas de cohesión interna, ya sea por la presencia de diferentes facciones que compiten en el seno del partido o, más a título personal, como resultado de discrepancia entre algunos de sus líderes. Esta situación se ha trasladado frecuentemente a la arena parlamentaria bajo diversas formas: constitución de varios grupos parlamentarios dentro de un mismo partido (por ejemplo, cuatro grupos colorados en el periodo 1998-2003), casos de transfugismo o de voto «indisciplinado». Estos problemas de división interna han sido en buena parte incentivados por dos diseños institucionales: la obligación de celebrar elecciones internas de los partidos (para cargos de dirección y representación) y el sistema establecido de financiación electoral, que permite a cada candidato financiar su propia campaña²².

Dadas estas características, los partidos paraguayos no han tenido incentivos para mejorar la calidad de la democracia y han tratado de dilatar reformas institucionales en esa dirección. Por ejemplo, reformas para fortalecer la transparencia y el control de la financiación de los partidos, ampliar el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios, avanzar en el desarrollo de un servicio civil meritocrático o lograr una mayor independencia judicial. Estas y otras cuestiones forman parte de una agenda de reformas institucionales de la que lleva tiempo hablándose en Paraguay. No obstante, el desarrollo de estas reformas ha sido hasta la fecha bastante limitado. Y es que dadas las características e intereses de los actores políticos –que se acaban de describir– difícilmente puede llevarse a cabo un cambio institucional significativo a medio plazo²³.

Sea como fuere, el triunfo de Lugo en las presidenciales de abril de 2008 marca un punto de inflexión en la historia política y social de Paraguay. Este trabajo ha pretendido ofrecer una visión holística de su calidad democrática, en un momento en que el Partido Colorado ha sido desbancado del poder luego de seis décadas ininterrumpidas. En los próximos años será interesante analizar y comparar de nuevo si la calidad democrática en este país latinoamericano ha experimentado una sustancial mejoría o si, por el contrario, ha acabado por sucumbir, una vez más, a las inercias institucionales y a las estrategias miopes y cortoplacistas de los principales actores paraguayos.

22. Se contemplan ciertas limitaciones a esta financiación, pero, en la práctica, el control es muy limitado. Esto conduce a la aparición de «empresarios-candidatos»: personas que están en las listas más por su capacidad financiera que por su compromiso militante o sus propuestas políticas (M. BARREDA *et al.*, 2006: 28; E. CABALLERO, 2003).

23. Para una referencia general a las principales reformas institucionales desde la llegada de la democracia véase M. BARREDA *et al.* (2006). Un ejemplo de la discusión sobre temas de la agenda institucional de Paraguay es IIG (2003).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE-BRUN, Diego. Paraguay en el umbral del cambio. *Revista de Ciencia Política*, 2007a, vol. especial: 221-233.
- ABENTE-BRUN, Diego. *The quality of democracy in small South American countries: the case of Paraguay*. Working Paper del Kellogg Institute, n.º 343. Notre Dame: Kellogg Institute, 2007b.
- ALCÁNTARA, Manuel. *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: CIDOB, 2004.
- ALCÁNTARA, Manuel. Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina. *Revisita de Derecho Electoral*, 2008, n.º 6: 1-15.
- ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 2002, vol. 9, n.º 2: 85-100.
- BARREDA, Mikel; BURGOS SILVA, Germán; BOU NOVENSÀ, Marc y DEL ÁLAMO, Óscar. Situación y desafíos de gobernabilidad democrática en Paraguay. *Documentos de trabajo del IIG*, 2006, n.º 13: 53 pp.
- BARREDA, Mikel y COSTAFREDA, Andrea. La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática. *Instituciones y Desarrollo*, 2002, n.º 11: 167-194.
- BEETHAM, David. Key Principles and Indices for a Democratic Audit. En BEETHAM, David (ed.). *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage, 1994, pp. 25-43.
- BID. *La política de las políticas públicas*. Washington, D.C.: BID-David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University), 2006.
- BM. Repùblica del Paraguay. *Evaluación Institucional y de Gobernabilidad. Rompiendo con la Tradición: Superando los Impedimentos Institucionales para Mejorar el Desempeño del Sector Pùblico*. Informe n.º 31763-PY, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región América Latina y el Caribe, 2005.
- BOIX, Carles. The Roots of Democracy. Equality, inequality, and the choice of political institutions. *Policy Review*, 2006, n.º 135: 1-32.
- CABALLERO, Esteban. Partidos políticos y sistema electoral. En VIAL, Alejandro (ed.). *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*. Asunción: CIRD, 2003, pp. 255-283.
- CENTER FOR PRISON STUDIES. *World Prison Brief. Paraguay*. Londres: King's College London, 2010. Documento disponible en línea en la dirección: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/> (fecha de consulta: 27/05/2010).
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2004. Santiago: Naciones Unidas, 2005.
- CISNI. *Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en Paraguay*. Asunción: CISNI, BM y BID, 2005.
- CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2006*. Asunción: CODEHUPY, 2006.
- CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2007*. Asunción: CODEHUPY, 2007.
- CORBETTA, José y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina. *Instituciones y Desarrollo*, 2001, n.º 10: 149-169.
- DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 2002.
- DGECC. Encuesta Permanente de Hogares 2004. Asunción: DGEEC, 2005. Disponible en línea en la dirección <http://www.dgeec.gov.py/> (fecha de consulta: 27/05/2010).
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, n.º 4: 20-31.
- EIU. *Paraguay. Country Profile 2007*. Londres: The Economist Intelligence Unit, 2007.

- HAGOPIAN, Frances. Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y gobierno*, 2005, vol. 12, n.º 1: 41-90.
- IIG. *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. Barcelona: IIG-PNUD, 2002.
- IIG. *Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay*. Barcelona: IIG-PNUD, 2003.
- LAMBERT, Peter. Paraguay. En FREEDOM HOUSE. *Countries at the Crossroads: A Survey of Democratic Governance*. 2005. Washington D.C.: Freedom House, 2005, en línea.
- LAMBERT, Peter. Paraguay. En FREEDOM HOUSE. *Countries at the Crossroads: A Survey of Democratic Governance*. 2007. Washington D.C.: Freedom House, 2007, en línea.
- LATINOBARÓMETRO. *Informes de prensa*. Santiago: Latinobarómetro, varios años. Disponibles en línea en la dirección <http://www.latinobarometro.org/>.
- LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 2007, n.º 45: 17-46.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MÁIZ, Ramón. La corrupción como mecanismo de auto-refuerzo del clientelismo político. *Revisita Mexicana de Sociología*, 2003, n.º 1: 3-39.
- MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, 1987, vol. 15, n.º 3: 338-368.
- MAZZUCA, Sebastián L. Calidad democrática: Deber y haber del concepto. En IAZZETTA, Osvaldo; O'DONNELL, Guillermo y VARGAS CULLELL, Jorge. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario-Santa Fe: HomoSapiens Ediciones-PNUD, 2003, pp. 325-337.
- MENDONCA, Daniel. *Estado Social de Derecho. Análisis y Desarrollo de una Fórmula Constitucional*. Asunción: CIDSEP/UC, 2000.
- MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth. La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. *Cuadernos del Cendes*, 1999, n.º 41: 1-26.
- MOLINAS, José; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal y SAIEGH, Sebastián. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. *Revista de Ciencia Política*, 2004, vol. 24, n.º 2: 67-93.
- NACIONES UNIDAS. *Special Rapporteur on Torture Ends Mission To Paraguay*. Ginebra: Naciones Unidas, 2006.
- NAÍM, Moisés. *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona: Debate, 2005.
- NICKSON, Andrew. Las perspectivas de desarrollo de Paraguay bajo el gobierno del Presidente Duarte Frutos. *Análisis del Real Instituto Elcano*, 2004, n.º 128, en línea.
- OCAMPO, José Antonio. *Media década perdida*. Serie Notas de la CEPAL, n.º 24. Santiago: CEPAL, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Instituciones y Desarrollo*, 2001, n.º 8-9: 43-82.
- O'DONNELL, Guillermo. Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15: 32-46.
- PAYNE, J. Mark; ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes (eds.). *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID-International IDEA, 2006.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n.º 2: 251-267.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, 2004.

- POWELL, G. Bingham. The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, n.º 4: 91-105.
- RICHARDS, Donald G. ¿Es posible un Estado para el desarrollo en el Paraguay? En ABENTE-BRUN, Diego y MASI, Fernando (eds.). *Estado, Economía y Sociedad. Una mirada internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CEDEP, 2004.
- RIQUELME, Marcial A. y RIQUELME, Jorge G. Political parties. En LAMBERT, Peter y NICKSON, Andrew (eds.). *The Transition to Democracy in Paraguay*. Londres: Macmillan, 1997.
- RIVAROLA, Milda. Sociedad y política, una tortuosa relación. En VIAL, Alejandro (ed.). *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*. Asunción: CIRD, 2003, pp. 89-118.
- THALLAM, Satya y SOTO, Hernando de. *International Property Rights Index. 2008 Report*. Washington D.C.: Property Rights Alliance, 2008.
- VARGAS-MACHUCA, Ramón. La calidad de la democracia. *Claves de razón práctica*, 2006, n.º 165: 34-41.
- VIAL, Alejandro. Cultura, política y ciudadanía. En VIAL, Alejandro (ed.). *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*. Asunción: CIRD, 2003, pp. 119-168.