

# Una mirada al civismo electoral

Paraguay, comicios municipales de 2015

MILDA RIVAROLA



**DECIDAMOS**  
CAMPANA  
POR LA EXPRESION  
CIUDADANA

Una observación realizada por la coalición integrada por Decidamos, Fundación Saraki y Servidores del Paraguay, que se conformó para las Elecciones Municipales del 15 de noviembre de 2015 con la finalidad de promover capacidades sobre control ciudadano y además observar el cumplimiento de las condiciones para la implementación del voto accesible, que facilita el ejercicio del sufragio activo por parte de las personas con discapacidad (Resolución TSJE N° 270/2014), permitió incluir algunas preguntas a electores/as, con el objeto de evaluar el ejercicio de derechos cívicos en esa fecha y la calidad del voto.

La primera cuestión indagaba sobre cómo llegó el o la elector/a al local de votación, con dos alternativas cerradas de respuesta: fue llevado/a por un operador o se trasladó por sus propios medios. Considerando que en general los locales electorales del país están ubicados a escasas cuadras del domicilio de los electores, esta pregunta se emplea como un indicador del grado de libertad en el ejercicio del voto.

Constituyen excepción los pequeños municipios rurales, cuyos votantes sin embargo acostumbran trasladarse periódicamente –por motivos de educación, salud o gestiones municipales– a la cabeza del pueblo donde se localiza el centro educativo/ local de votación. Debido al proceso de urbanización de la población en las últimas décadas, estos casos tienen sin embargo, en el conjunto del electorado, un bajo peso porcentual.

## I. Del clientelismo

En la política paraguaya, los grandes partidos /candidatos acostumbran financiar con cierta antelación al día de los comicios grupos de operadores (*dealers*, punteros), encargados de “asegurar” cantidades de votos favorables, y de trasladar esos electores hasta los locales para garantizar el cumplimiento del voto prometido<sup>1</sup>.

En la lógica clientelar, esos votos son asegurados –en meses anteriores– a través de servicios o cargos públicos que se reorientan ilegalmente hacia los “clientes” (medicamentos, acceso a servicios de salud o educación, contratos laborales, inscripción en listas de programas sociales como Tekoporã o Adultos mayores, etc.) o, el día antes o el mismo de las elecciones, en dinero en efectivo pagado “por cabeza”.

El indicador “modo de traslado al local de votación” fue usado por vez primera en Paraguay tras las municipales de 1996, en un sondeo de opinión nacional, cuando la Consultora GEO detectó un 22% de electores trasladados –en esa ocasión– por algún operador<sup>2</sup>.

La pregunta de cómo llegó al local de voto fue una vez más empleada por la Encuesta de Hogares de la DGEEC<sup>3</sup>, tras los comicios municipales del 2001, y posteriormente fue usada por otro sondeo nacional del Congreso Nacional-PNUD, tras las elecciones nacionales del 2008<sup>4</sup>. De este modo, puede medirse la evolución de estas prácticas clientelares a través del tiempo.

Debe considerarse sin embargo que los datos provienen de muestras nacionales distintas (todas con representatividad suficiente), y que dos de estas encuestas (las de 2001 y 2008) fueron realizadas por la DGEEC, un or-

---

1 Ver *Informe de Desarrollo Humano Paraguay 2008, Equidad para el Desarrollo*, Asunción, PNUD, pp. 113/117.

2 Gabinete de Estudios de Opinión GEO-TSJE: “Abstencionismo electoral en el Paraguay”, Investigación de J.N. Morínigo y M. Lachi, Mimeo, 1996.

3 Cifras procesadas por Céspedes, Roberto: “Capacidades y libertades. Participación en las elecciones municipales del 2001 en Paraguay”, en *Revista latinoamericana de Desarrollo Humano* N° 22 y 23, Junio /Julio de 2005.

4 Congreso Nacional-PNUD: *Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay*, Asunción, 2009.

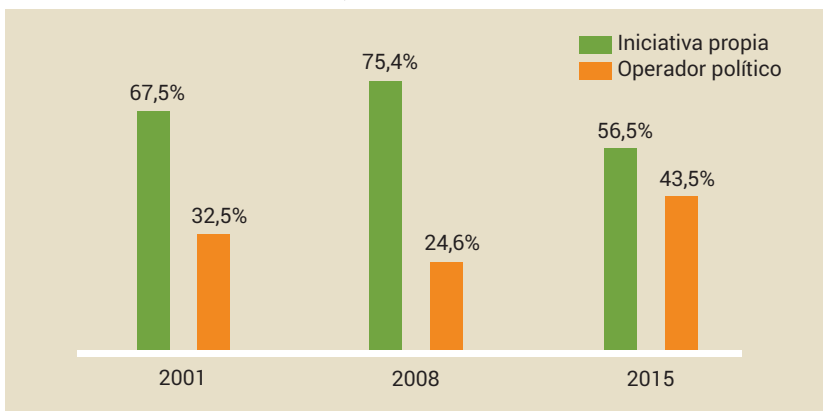
ganismo oficial; y la tercera (2015) por voluntarios/as de Decidamos. En el procesamiento de datos de todos estos sondeos, se excluyeron los casos de “No responde”, que abarcan en general del 10 al 15% de los encuestados/as<sup>5</sup>.

**Tabla 1:**  
**Evolución del modo de traslado, en porcentaje, 2001/2015**

Modo de traslado a local electoral	Municipales 2001	Nacionales 2008	Municipales 2015
Por iniciativa propia	67,5%	75,4%	56,5%
Por un operador político	32,5%	24,6%	43,5%

Como puede observarse, entre el 2001 y el 2008 hubo una mejora notable del libre ejercicio del voto, medido por el porcentaje de personas que fueron al local por sus propios medios (subió 8 puntos). Por el contrario, este indicador sufrió una marcada involución entre las nacionales del 2008 y las últimas elecciones municipales: el porcentaje de personas “arreadas” a votar por un operador subió casi 19 puntos porcentuales.

**Gráfico 1:**  
**Evolución del modo de traslado, 2001/2015**



<sup>5</sup> De la muestra total de la Observación de Decidamos en 2015, unas 1.970 personas encuestadas respondieron efectivamente esta pregunta del modo de traslado.

Los estudios anteriores señalaron que estas prácticas clientelares afectaban prioritariamente a la población más vulnerable (bajo línea de pobreza, rural, de escasa escolaridad, etc.). Si en la observación de Decidamos no fue posible discriminar el volumen del “arreo” según variables de pobreza o escolaridad, sí pudieron detectarse fuertes diferencias por regiones geográficas.

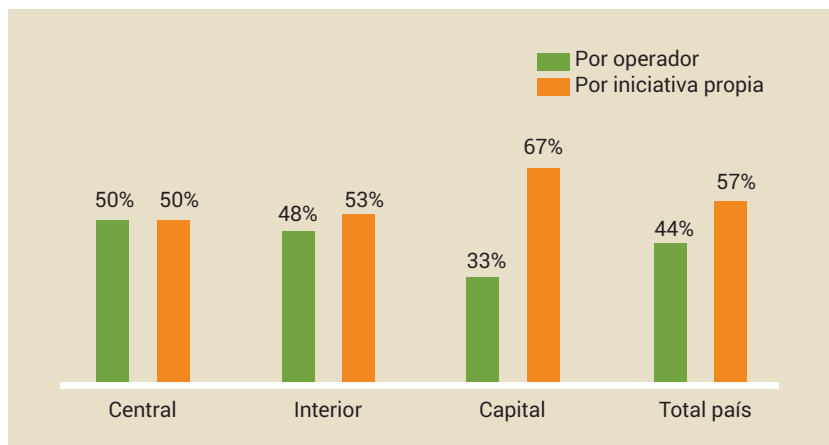
**Tabla 2:**  
**Modo de traslado según región, elecciones municipales 2015**

Modo de traslado	Por operador	Por cuenta propia
Central	49,6%	50,4%
Interior	47,5%	52,5%
Capital	32,7%	67,3%
Total país	43,5%	56,5%

Como puede verse en la Tabla 2, el electorado del Departamento Central fue el más afectado por estas prácticas (casi la mitad, el 49,6%), seguido de cerca por el de los otros departamentos (“Interior”: 47,5%). En Asunción, sin embargo, menos de un tercio de las personas encuestadas dijo haber sido llevado al local por algún operador político<sup>6</sup>.

6 Según datos de la Encuesta de Hogares 2002 de la DGEEC, en las municipales del 2001 fue trasladado por operadores el 52,9% de los electores rurales, y sólo el 21,4% de los urbanos. En áreas rurales, la distancia entre los locales de voto y las viviendas de electores, y la ausencia de medios de transporte gratuitos para ellos el día de los comicios, explica en parte su alto nivel de traslado por buses o móviles de operadores de candidatos.

**Gráfico 2:**  
**Modo de traslado, según región, 2015**



No podría señalarse la impunidad de la que gozan en Paraguay estas prácticas de “arreo” como causa de este aumento, considerando la fuerte inflexión que tuvo este indicador en el 2008. Su evolución parece responder más bien a procesos estrictamente político-partidarios. Se plantean –a nivel de hipótesis– algunos fenómenos que podrían explicar esta notable expansión del “arreo electoral” en el 2015.

Por una parte, la alta cantidad de intendentes -de mediocre gestión- que se postularon a una reelección debió exigir mayores “inversiones” de estos candidatos en traslado y pago de votantes<sup>7</sup>.

Por otra, no pueden desdeñarse los efectos a mediano plazo de la ruptura política de junio del 2012, cuando un presidente electo, que aún mantenía alta popularidad, fue echado a través de un juicio político del Congreso. Cierta desencanto ciudadano respecto a la utilidad real del voto podría también explicar esta preocupante involución.

<sup>7</sup> Esto no impidió, sin embargo, que grandes urbes administradas hace décadas por intendentes del partido de gobierno hayan tenido ahora su alternancia vía elecciones.

## II. Votar propuestas o personas

La segunda pregunta planteada a los electores en esta Observación era si conocía o no las propuestas del candidato/a que votó. En caso afirmativo, se pidió a los encuestados que señalaran las propuestas que decidieron su voto favorable. A nivel país, la mitad de las personas interrogadas dijo conocer alguna propuesta, mientras un tercio de electores las desconocía. Si en este caso sería lícito adicionar al “no conoce” las cifras del No sabe o No responde, la otra mitad del electorado nacional habría votado “a ciegas”, por el color partidario o debido a gratificaciones ilegales del sistema clientelar.

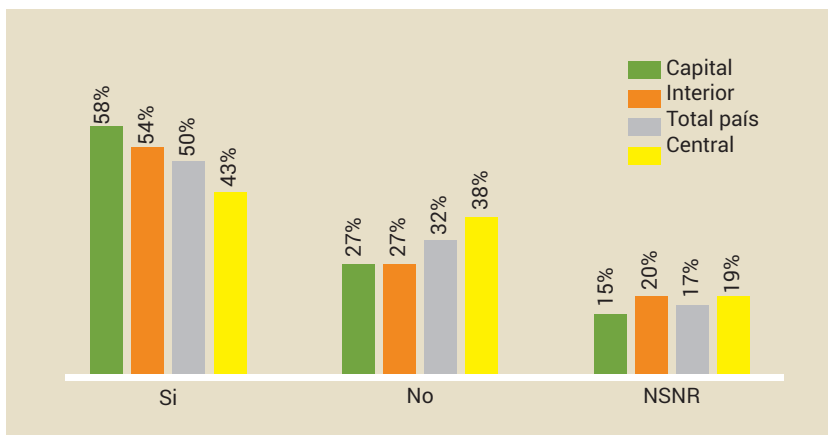
**Tabla 3:**  
**¿Conoce las propuestas del candidato/a al que votó?**

	Total país	Capital	Interior	Central
Sí	50,2%	58,3%	53,5%	43,4%
No	32,2%	26,7%	27,0%	38,0%
NS/NR	17,4%	15,0%	19,5%	18,6%

Al segregarse por zonas, nuevamente es el electorado asunceno el mejor posicionado en esta variable que podría denominarse “voto informado”; casi tres de cada cinco electores conocían una o más propuestas del candidato votado. La ubicación de estos datos es comparable a los de la tabla N° 2, de traslado por arreo o por iniciativa propia: en segundo lugar se sitúan los electores de urbes del interior, más de la mitad de los cuales había votado con conocimiento de las propuestas.

Y nuevamente en tercer lugar –15 puntos porcentuales por debajo de los asuncenos en este indicador– se posicionaron los electores del Departamento Central. Allí, un 57% de personas que habían emitido su voto no conocían propuestas del candidato elegido, o no pudieron/quisieron contestar esa pregunta.

**Gráfico 3:**  
**Conocimiento de propuestas, según región**



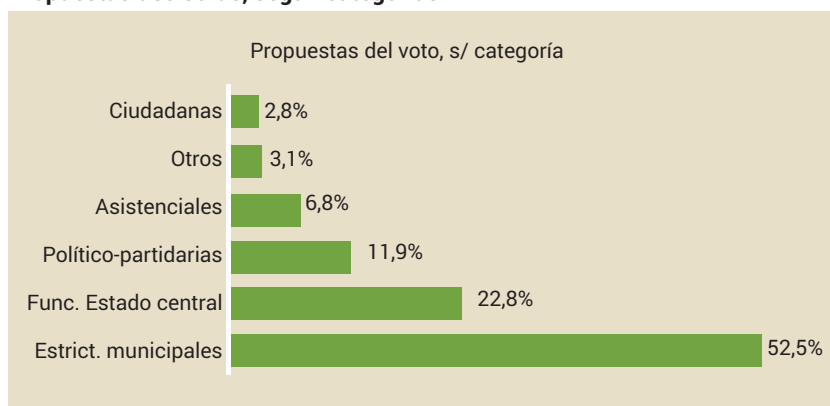
Pueden esbozarse entonces dos perfiles típicos de electores: uno/a de ejercicio libre e informado de su derecho cívico, y otro/a clientelarmente arrastrado a votar y “ciego” a las propuestas de sus candidatos. Los votantes asuncenos se acercan más al primer perfil, y los de Central al segundo. Los electores de distritos de otros departamentos (“interior”) se ubican en posición intermedia, más próximos al perfil de elector libre/informado que al del arreado/ciego.



### III. Las propuestas municipales

Se procesaron unas 900 propuestas por electores, que motivaron su voto hacia un o una candidato/a, agrupándolas según categorías. Más de la mitad se referían a funciones estrictamente municipales, es decir, demandas que la administración electa está en condiciones de cumplir por corresponder a atribuciones municipales.

**Gráfico 4:**  
**Propuestas decisoras, según categorías**



En segundo lugar, se sitúan una gran variedad de servicios, ofrecidos por los candidatos y/o esperados por esos electores, que constituyen atribuciones del Poder Ejecutivo, es decir, del Estado Central. Se trata de servicios públicos que una administración municipal no está en condiciones de proporcionar, pero que quizá integraron el discurso de la campaña electoral. O responden apenas a la expectativa o necesidad de los electores.

Uno de cada diez electores mencionó razones del voto estrictamente político-partidarias, vota al candidato de su partido, sin tener en cuenta sus propuestas municipales. Con una frecuencia menor, los electores citan ofertas de contrato de trabajo en los municipios, o de mantenimiento del trabajo en esos lugares, y “ayudas” prometidas a los pobres, razones que pueden tipificarse como asistenciales o clientelares.

Se listan a continuación el tipo de propuestas citadas, por categoría<sup>8</sup>

**a) Estrictamente municipales**

Más de la mitad de estas propuestas se refieren a vialidad urbana: reparación de calles o colocación de capa asfáltica en calles y avenidas, llenado de baches, o al mejoramiento del transporte público<sup>9</sup>. En segundo término están las mejoras en el barrio o el asentamiento, limpieza o hermoseamiento de espacios públicos, manejo de desagües, etc. Con mucho menos frecuencia aparece el programa de la Franja Costera y de los Bañados, espacios de recreación (parques, jardines municipales, bicisendas), y políticas de ordenamiento territorial. Casi residualmente, se mencionan temas de transparencia de gestión, control de gastos, impuestos y de políticas culturales del municipio.

**b) Funciones del Estado central**

Los servicios de salud y educación pública, la seguridad ciudadana, la provisión de energía eléctrica, agua corriente y desagüe cloacal, programas para la Niñez y de Adultos Mayores, y políticas ambientales probablemente integraron las promesas electorales de campaña, pese a no constituir atribuciones de los municipios.

**c) Razones político-partidarias**

Estas no se refieren a promesas de candidatos, sino responden a la fidelidad de electores a su partido, o a “votos en contra” al candidato de un partido distinto al suyo. Se expresa como voto por el cambio o por la continuidad del partido que administró ese municipio en el periodo 2010/2015, o porque el candidato es de su partido.

**d) Asistencialismo**

Estas propuestas responden a la lógica clientelar: los electores votaron en función a ofertas de trabajo en el municipio, o de “ayudo” (servicios, dinero) en caso de necesidad.

---

8 En el anexo, un listado más exhaustivo de la definición de promesas mencionadas por los encuestados/as.

9 Aunque el ordenamiento del transporte público (concesión de itinerarios a las líneas, control del servicio ofrecido por empresas privadas, en su totalidad) es atribución del gobierno central (Ministerio de Obras Públicas), a los municipios corresponde constitucionalmente la reglamentación y la fiscalización del transporte público.

**e) Otros**

Aunque porcentualmente residuales, abarca justificaciones de carácter personal (razones de amistad o parentesco con candidatos a intendente o concejales, “le gustaba el perfil” del candidato, etc.

**f) Ciudadanas**

Promesas o esperanzas relacionadas a una mayor inclusión social, fortalecimiento de Centros comunales en los barrios, participación, etc.

## IV. Conclusiones y recomendaciones

Los datos colectados por PyInclusivo, confirman graves falencias del comportamiento electoral, ya señaladas por sondeos y estudios anteriores de opinión y de actitudes políticas en el Paraguay. Cuestiones como la extensión del clientelismo electoral y la amplitud del electorado que vota con escasa o ninguna información sobre los programas de gobierno de sus candidatos, ya fueron objeto de estudio de investigaciones desde mediados de la década de 1990.

En lo que respecta a la libertad del ejercicio del voto, esta observación permitió detectar la persistencia del traslado o arreo de electores por operadores políticos, discriminando su intensidad según regiones; como registrar un abrupto crecimiento porcentual de esta variable en el 2015.

Sobre el “voto informado”, se detectó que sólo la mitad de electores conoce propuestas del candidato votado, y dentro de este subgrupo de “voto informado”, solo dos de cada cinco menciona servicios que corresponden al ámbito municipal. Esto indica la alta proporción de electores que vota “a ciegas”, sea porque desconoce las propuestas, vota por un color partidario sin atender programas, o solo entrega su voto por recompensas clientelares.

Es de desear que posteriores y más específicas investigaciones, arrojen datos que permitan corroborar estas tendencias en el mediano plazo y confirmar o rechazar empíricamente algunas de las tendencias aquí señaladas.

Como algunas de estas falencias ya fueron señaladas por Observadores internacionales en las elecciones nacionales del 2008 y 2013, cabría insistir en algunas recomendaciones destinadas a mejorar el ejercicio de derechos cívicos.

- a) El traslado de electores debe afectar exclusivamente a personas de escasos recursos con discapacidades físicas, de edad avanzada o que viven en zonas alejadas del local electoral. Sólo a estos electores debería proveerse transporte gratuito, en un servicio controlado por funcionarios públicos.
- b) La actividad ilegal de operadores políticos (o “punteros”), que a través de la corrupción terminan negando el derecho electoral a gran parte

de la ciudadanía, reclama urgentes reformas del Código electoral, que entre otros temas prohíba y penalice severamente el arreo. Y una ley de financiamiento electoral más adecuada que la hoy vigente podría también coadyuvar a este propósito.

- c) El traslado por operadores requiere, sobre todo, una actividad más eficiente de policías, fiscales y jueces del área. La impunidad hasta ahora otorgada a las prácticas clientelares obedece a que son aceptadas y toleradas por casi todos los partidos en el país y que el electorado sometido a ellas las considera “normales” y pecuniariamente beneficiosas.
- d) Aunque son ciertamente los/as candidatos/as quienes deben presentar sus propuestas de gobierno, esta tarea es cada vez más sustituida por el uso de medios clientelares y corruptos. Como persiste el desconocimiento o desinterés de gran parte del electorado sobre los programas de gobierno, su difusión y debate crítico son un campo de acción para las ONG y redes ciudadanas, expertas en formación cívica y comunicación.
- e) La sustitución del voto arreado-ciego por el voto libre e informado requiere no sólo de mayor información/concientización de la ciudadanía al respecto, sino de un intenso cabildeo con dirigencias partidarias y agentes de la Justicia electoral, destinado a recuperar la libertad del voto y su función democrática.

Debe recordarse finalmente que se trata de mecanismos y comportamientos profundamente arraigados en la lógica partidaria paraguaya, que deben corregirse a través de mecanismos integrales en el mediano plazo. Medidas aisladas, o que no cuenten con el decidido apoyo de los partidos, de la ciudadanía y del sistema judicial, resultarán incapaces de alterar este difundido clientelismo electoral.


Milda Rivarola

# DECIDAMOS

CAMPAÑA  
POR LA EXPRESION  
CIUDADANA

París 1031 c/ Colón  
Asunción, Paraguay  
(595-21) 425-850  
info@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

Febrero, 2016

 Decidamos Paraguay

 @decidamospy

Este material fue elaborado en el marco de la Iniciativa



Con el Apoyo de:

