

A s u n c i ó n - P a r a g u a y



Una reforma constitucional para la gobernabilidad y gobernanza

Diego Abente Brun
Enrique Sosa Arrúa

Notas para el debate electoral 2008



Diego Abente Brun redactó las Secciones I, Introducción, II, Gobernabilidad y Gobernanza, las sub-secciones Reformas Generales, Reforma Electoral, y Reforma de Gobernabilidad de la Sección III, La Reforma Constitucional Necesaria, y la subsección Reforma del Servicio Público de la Sección IV Reformas Institucionales. Por su parte, **Enrique Sosa Arrúa** redactó la sub-sección de Reforma Judicial de la Sección III, la Reforma Constitucional Necesaria, y la subsección de Descentralización de la Sección IV, Reformas Institucionales. Sin embargo en el transcurso del proyecto los autores compartieron y discutieron extensamente puntos de vistas enriqueciendo sus respectivos análisis y llegando a un texto que ambos suscriben.

Diego Abente Brun:

Ph.D. en Ciencias Políticas, New Mexico. Director Adjunto, Foro Internacional para Estudios Democráticos, NED. Fue Profesor Vitalicio en Miami University, Fellow-University of Notre Dame.

Enrique Sosa Arrúa:

Abogado, Universidad Católica de Asunción. Exconsejal de Asunción y director de la Asesoría Jurídica de la Municipalidad de Asunción.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520/454140/496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Edición: Asunción, marzo de 2007
Diseño de Tapa: Luis Alberto Boh
Diseño Gráfico: Karina Palleros
Corrección: Arnaldo Núñez
Impresión: Grafitec
ISBN: 978-99953-811-3-4

El CADEP no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Contenido

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	12
1. Gobernabilidad y gobernanza	14
2. La Reforma Constitucional necesaria	17
2.1 Reformas Generales	18
2.2 Reforma Electoral	21
2.3 Reforma de Gobernabilidad	28
2.4 Reforma del Poder Judicial	33
3. Reformas institucionales	44
3.1 La Reforma del Servicio Público	44
3.2 La Descentralización	45
Referencia bibliográfica	52
Anexos	55

Presentación

A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989 tras 35 años, en el poder y haber tenido tres elecciones libres desde 1993, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos para el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico con equidad. La situación sociopolítica está marcada por el legado del régimen autoritario, y se refleja en la ausencia del balance y contrapeso de los poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, la extendida práctica de la relación patrón-cliente, la escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos, y la limitada participación ciudadana y de control del gobierno. Estas restricciones institucionales contribuyen en gran medida a mantener un modelo de desarrollo que no genera crecimiento sostenido, suficiente empleo y equidad social.

De cara a las elecciones generales de 20 abril del 2008, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ha lanzado la iniciativa de elaborar estas **Notas para el Debate Electoral 2008**. Éstas consisten en una serie de propuestas para:

- Discutir los temas prioritarios para las políticas públicas en el próximo gobierno.
- Mejorar la calidad del debate electoral centrando la atención de los candidatos a cargos electivos, de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre temas nacionales gravitantes.
- Presentar alternativas de políticas públicas para lograr un crecimiento económico sustentable, incluyente y equitativo dentro del contexto de la democracia representativa y participativa y fortaleciendo las instituciones formales.

Para cumplir con los objetivos previstos, el CADEP, en forma conjunta con profesionales de otras instituciones académicas y consultoras, ha elaborado **seis módulos temáticos**:

- Crecimiento económico y empleo
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Inserción económica del Paraguay en el mundo

El presente documento parte de un análisis de los factores que generan la baja calidad de la democracia paraguaya. Se sostiene que los mismos son producto de una combinación de un Gobierno que no gobierna (problema de gobernabilidad) y/o que no gobierna bien (problema de gobernanza). El Estado es ineficaz, tiene exceso de personal de baja calificación, no posee un verdadero sistema meritocrático, y exhibe a la vez *altos* niveles de corrupción, duplicación de funciones y costos administrativos, y *baja* capacidad técnica para desarrollar, implementar y evaluar políticas. El documento plantea que estos problemas no son sólo de debilidad de las instituciones sino de un diseño institucional fallido y que no pueden ser resueltos con apelaciones simbólicas al consenso, ni con un liderazgo ocasional más o menos efectivo, ni con el fortalecimiento (en vez de **la reforma**) de instituciones defectuosas que producen *poca gobernabilidad y mala gobernanza*.

Por ende, considerando el periodo de gracia que tiene el Presidente electo con posterioridad a las elecciones, el documento propone que una de las primeras tareas políticas del nuevo Gobierno debe ser promover la reforma de la Constitución Nacional. La reforma deberá ser **limitada**, es decir, circunscripta a la modificación de aquellos aspectos probadamente fallidos de la actual normativa; **responsable**, es decir que al momento de la elección de la Convención Nacional Constituyente el Gobierno deberá presentar detalladamente su propuesta de reforma; y **expedita**, es decir, el Tribunal Superior de Justicia Electoral deberá convocar a elección de Convencionales Constituyentes a los 60 días de sancionada la Ley de Convocatoria y la Convención finalizar sus labores en un máximo de 60 días corridos.

Las propuestas de reformas constitucionales se ordenan en cuatro categorías. La **primera** comprende algunas cláusulas generales de la parte introductoria de la Constitución que requieren modificación, como el régimen de expropiaciones, el sufragio, las universidades y las jubilaciones. La **segunda** incluye una nueva arquitectura electoral. La **tercera** se aboca a explorar el problema de gobernabilidad, es decir, las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo, y los gobiernos subnacionales de modo a garantizar la estabilidad y efectividad del gobierno. La cuarta sección aborda la reforma del Poder Judicial.

Por último, se plantean reformas institucionales que se enfocan fundamentalmente en el ámbito de la función pública, la descentralización y el funcionamiento de los Gobiernos subnacionales.

La elaboración de este documento ha sido posible mediante la contribución de la Fundación Nacional para la Democracia (NED en inglés), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, en inglés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cuya generosa cooperación agradecemos.

Dionisio Borda
Director CADEP

Resumen Ejecutivo

En contraste con las grandes expectativas desatadas por el derrocamiento de la dictadura stronista, los resultados prácticos de los gobiernos que le sucedieron han sido notablemente mediocres. Como resultado, se vive en Paraguay un estado de malestar caracterizado por un marcado escepticismo político, una profunda insatisfacción con la situación presente, y un pesimismo generalizado con respecto al futuro. Esto ha sido observado, caracterizado y medido, nacional e internacionalmente, con criterios rigurosos en términos de las tres variables claves del sistema político: **legitimidad**, efectividad y eficacia; legitimidad definida en términos de satisfacción con la democracia y preferencia de la democracia sobre otros sistemas políticos; **efectividad** medida en términos de capacidad y calidad de gobierno; y eficacia, evaluada en términos de resultados de las políticas públicas.

¿Cómo explicar esta baja calidad de la democracia paraguaya? *Prima facie*, podemos asumir que los mismos son producto de que el Gobierno **no gobierna (problema de gobernabilidad) y/o no gobierna bien (problema de gobernanza)**. El Estado es ineficaz, tiene exceso de personal de baja calificación, no posee un verdadero sistema meritocrático, y exhibe a la vez *altos* niveles de corrupción, duplicación de funciones y costos administrativos, y *baja* capacidad técnica para desarrollar, implementar y evaluar políticas. Sin embargo, dicha constatación, aunque acertada, no agregaría nada nuevo y dejaría sin responder un interrogante de fondo, a saber ¿es dicho Estado síntoma y producto de la *debilidad de una democracia joven o de su diseño institucional mismo*? Si el problema fuese la fragilidad de una democracia recientemente establecida, la estrategia de fortalecimiento de las instituciones podría ser la respuesta. Sin embargo, el problema es, en vez o además, atribuible a un diseño institucional fallido. Por los problemas arriba señalados no podrían resolverse ni con apelaciones simbólicas al consenso, ni con un liderazgo ocasional más o menos efectivo, ni con el fortalecimiento (en vez de la reforma) de instituciones defectuosas que producen *poca gobernabilidad y mala gobernanza*.

Esta aproximación neoinstitucional permite examinar el problema de saber qué exactamente es una buena institución. Una buena institución (en el sentido amplio de conjuntos de reglas y pautas) es aquella que hace coincidir los intereses del principal (mandantes) y los agentes (mandatarios). El mandante desea que el mandatario actúe con criterio universalista, es decir, orientando su accionar al bienestar general o bien común (*public-mindedness*). Por su parte el mandatario tiende a actuar en función a criterios particularistas y orientados al bienestar personal o grupal

(*private-mindedness*). El mandante sigue la lógica del ñandé y el mandatario la del *orecueté*. Las reglas que se proponen cambiar se orientan a desincentivar la conducta particularista de los mandatarios e incentivar la orientación universalista de su accionar.

¿Cómo cambiar las instituciones cuando existen tantos intereses creados, y poderosos, que se benefician de las mismas y cuando la demanda por mejores instituciones existe solo a nivel ciudadano pero es difusa y débil? En el periodo postelectoral enfrentaremos una coyuntura cairótica, es decir, con alto potencial refundador. El Presidente electo contará con un período de gracia abundante y mas o menos largo que le permitirá, basado en la confianza de la ciudadanía, suplir la falta de demanda de nivel de elite o medio y en caso necesario contrarrestar las resistencias y desactivar los posibles puntos de veto. La reforma vendrá pues a la vez de arriba y de abajo, pero será claramente liderada por el Presidente.

La Reforma Constitucional necesaria

Una de las primeras tareas políticas del nuevo gobierno debe ser promover la reforma de la Constitución. La reforma deberá ser **limitada**, es decir, circunscripta a la modificación de aquellos aspectos probadamente fallidos de la actual normativa; **responsable**, es decir que al momento de la elección de la Convención Nacional Constituyente el Gobierno deberá presentar detalladamente su propuesta de reforma; y **expedita**, es decir, el Tribunal Superior de Justicia Electoral deberá convocar a elección de Convencionales Constituyentes a los 60 días de sancionada la Ley de Convocatoria y la Convención finalizar sus labores en un máximo de 60 días corridos. Las propuestas de reformas se ordenan en cuatro categorías.

1. Algunas cláusulas generales de la parte introductoria de la Constitución que requieren modificación, incluyendo tres elementos fundamentales:
 - Suprimir el requisito de una ley especial para la expropiación de latifundios improductivos;
 - Garantizar el alcance *erga omnes* de la inconstitucionalidad;
 - Eliminar el carácter único del método proporcional para la asignación de curules, la obligatoriedad de elecciones internas en los partidos, y la restricción del voto a los residentes en el territorio nacional;
2. Una nueva arquitectura electoral, que implica:
 - Ratificar la no-reelegibilidad de los Presidentes de la República así como su inhabilidad para ser candidatos u ocupar otros cargos con posterioridad a la finalización de su mandato, salvo el de Senador Vitalicio.
 - La elección de Presidente y ejecutivos sub-nacionales por mayoría absoluta de la mitad mas uno de los votos, con una segunda vuelta si fuese necesario;

- La elección de los miembros de la Cámara de Senadores y Juntas Departamentales por el sistema D´Hondt y listas abiertas con voto preferencial de selección y rechazo;
 - La elección de los miembros de la Cámara de Diputados y de las Juntas Municipales en distritos uninominales por mayoría absoluta de la mitad mas uno, con una segunda vuelta si fuese necesario.
- 3.** Explora el problema de gobernabilidad, es decir, las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo, y los gobiernos subnacionales de modo a garantizar la estabilidad y efectividad del gobierno. Al respecto se plantea:
- Modificar aquellos aspectos que violan el principio de separación de poderes, especialmente eliminando las funciones administrativas equivocadamente otorgadas al Congreso y fortaleciendo sus funciones legislativas y de control, incluyendo el voto de censura de los Ministros con efecto vinculante;
 - Facilitar la capacidad de promover políticas públicas del Ejecutivo, elevando a dos tercios la mayoría necesaria para rechazar un veto o una medida de urgencia e introduciendo la figura del veto sustitutivo (veto con texto alternativo aprobado de aprobarse el veto);
 - Fortalecer la capacidad administrativa del Ejecutivo sobre el Presupuesto estableciendo que el Congreso puede disminuir o modificar las asignaciones presupuestarias pero en ningún caso aumentarlas, ni modificar el Anexo de Personal;
 - Eliminar el Artículo 161 de la CN la cláusula que establece que el Gobernador “representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional”. Siendo un funcionario electo, el Gobernador no puede representar a nadie más que sus electores.
 - Garantizar la autonomía de los Gobiernos subnacionales estableciendo que el impuesto inmobiliario debe tributarse sobre la base del valor de mercado de las propiedades y que el 20% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) recaudado en un Departamento constituye fuente de ingreso para el Gobierno Departamental, pero eliminando en contrapartida las transferencias directas de royalties y compensaciones que serán destinados íntegramente a un Fondo de Inversión y Desarrollo que cuente con una estructura gerencial y técnica conformada por funcionarios seleccionados por concurso público de méritos y aptitudes. Los criterios de asignación y distribución de fondos deberán ser establecidos en una ley orgánica.
 - Establecer la independencia de la Banca Central;
 - Distinguir entre el juicio político por causal política del juicio político por la comisión de delitos fundado en una imputación de un juez competente, im-

portando el primero de ellos la simultánea cesación en sus funciones de legisladores y la elección de un nuevo Congreso para completar el período parlamentario.

4. La reforma judicial, planteando al respecto lo siguiente:.

- Modificar el procedimiento de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia que será a propuesta del Ejecutivo y con el acuerdo de las tres quintas partes absolutas de la Cámara de Senadores, sin la participación del Consejo de la Magistratura, y establecer la inamovilidad de los ministros desde su nombramiento;
- Establecer criterios para la selección de los demás magistrados que ponderen objetivamente la capacidad jurídica, la experiencia y la formación y midan la aptitud e integridad de los candidatos para el desempeño del cargo. Las pruebas de conocimientos de los candidatos deben ser obligatorias. La formación en la Escuela Judicial debe ser un requisito obligatorio para acceder a la magistratura.
- Modificar la composición del Consejo de la Magistratura, eliminando las representaciones del Poder Ejecutivo, de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras del Congreso y reemplazarlas por dos miembros de Tribunales de Apelación electos por los magistrados y un fiscal adjunto electos por los fiscales. Establecer que los representantes de las universidades y de los abogados tengan como mínimo 20 años de antigüedad.
- Establecer la carrera judicial sustentada en la evaluación permanente del desempeño de los magistrados.
- Modificar la composición del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados estableciendo dos salas de cinco miembros, cada una integrada por un Ministro de la Corte nombrado por sus pares, un miembros del Tribunal de Apelación electo por los magistrados, un fiscal adjunto electo por sus pares, y dos profesores o ex profesores de la Facultades de Derecho, uno de la Universidad Nacional y otro de las universidades privadas con mas de 30 años de existencia, ambos con mas de 20 años de antigüedad.
- Crear un órgano especial con facultades ejecutivas para la administración del Poder Judicial, evitando que los ministros de la Corte Suprema de Justicia atiendan cuestiones administrativas cotidianas; fortalecer la autarquía presupuestaria; desconcentrar la potestad disciplinaria delegando facultades en los Presidentes de Circunscripciones para los casos de faltas leves.
- Desconcentrar la justicia contencioso-administrativa, creando Juzgados de Primera Instancia y Tribunales de Apelación en lo contencioso-administrativo en todas las circunscripciones judiciales;

- Establecer un Tribunal de Cuentas para el juzgamiento de las rendiciones de cuentas que sean objeto de reparo por parte de la Contraloría o de la Fiscalía de Cuentas, cuya existencia se restablece.

Reformas Institucionales

Por último, se plantean reformas institucionales que se enfocan fundamentalmente en el problema de la función pública, la descentralización y el funcionamiento de los Gobiernos subnacionales.

Se propone al respecto:

- Establecer la carrera del Servicio Civil y un Consejo de la Función Pública (en reemplazo de la actual Secretaría del Función Pública) compuesto de cinco reconocidos especialistas nombrados por el Ejecutivo con acuerdo del Senado a cuyo cargo quedará la implementación de la misma así como la organización de exámenes anuales de admisión y promoción.
- Modificar el funcionamiento de las Juntas Departamentales estableciendo que sesionaran cuatro meses al año, dos para aprobar el presupuesto anual y dos para examinar y evaluar el desempeño del Gobernador y los funcionarios ejecutivos. Los concejales departamentales sólo deberán percibir dietas por sesión asistida.
- Fortalecer las competencias de los Intendentes Municipales con medidas similares a las otorgadas al Ejecutivo Nacional;
- Fortalecer las competencias legislativas y de control de las Juntas Municipales, con medidas similares a las adoptadas para el Congreso Nacional.

Introducción

Un análisis retrospectivo al período de transición a la democracia y de democracia (1989-2006) en Paraguay arroja conclusiones poco alentadoras. Por una parte, las condiciones políticas mejoraron drásticamente. Quizás lo más destacable es el fin del rol represor del Estado stronista que había convertido al país en una cárcel y a los lugares de reclusión en centros de tortura. La ciudadanía ha pasado de vivir en un estado de permanente sospecha y de libertad condicional a disfrutar hoy de libertades públicas casi irrestrictas. Esta es una conquista de valor incalculable que debe preservarse como valioso tesoro.

Sin embargo también es cierto que, en contraste con las grandes expectativas desatadas por el derrocamiento de la dictadura, los resultados prácticos de los gobiernos que le sucedieron han sido notablemente mediocres. Como resultado, se vive en Paraguay un estado de malestar caracterizado por un marcado escepticismo político, una profunda insatisfacción con la situación presente y un pesimismo generalizado con respecto al futuro. Esta no es una constatación puramente subjetiva, ni efímera, ni el mero resultado de un microclima político. Ha sido observada, caracterizada y medida, nacional e internacionalmente, con criterios rigurosos en términos de las tres variables clave del sistema político: legitimidad, efectividad y eficacia; **legitimidad**, definida en términos de satisfacción con la democracia y preferencia de la democracia sobre otros sistemas políticos; **efectividad**, medida en términos de capacidad y calidad de gobierno; y **eficacia**, evaluada en términos de resultados de las políticas públicas.

En efecto, Paraguay se sitúa entre los países de peor performance en Sudamérica¹ en términos de esos tres indicadores de calidad de democracia. Los tres cuadros que se incluyen en el Anexo dan cuenta detallada y fundada de esta aseveración. En términos de legitimidad, como se observa en el Anexo 1, el Paraguay es el país que exhibe el menor nivel de apoyo a la democracia y el tercer más bajo nivel de satisfacción con la misma. En 2007 Paraguay encabeza el ranking absoluto ocupando el último lugar en la medición de ambas variables.

Una segunda dimensión importante de la calidad de la democracia es el llamado nivel de gobernanza, o buen gobierno. La serie de estudios del banco Mundial **Governance Matters** ha venido realizando una medición de esta variable durante

¹ Esta discusión y los tres cuadros en que se fundamenta son una versión ligeramente modificada de mi discusión en *The Quality of Democracy in Small South American Countries: The Case of Paraguay*, Kellogg Institute WP # 343, University of Notre Dame, 2007: 6-10.

los últimos cinco años. Los resultados, incluidos en el Anexo 2 demuestran que solo Venezuela supera al Paraguay en su bajo nivel de gobernanza.

La gobernanza debe ser también evaluada en términos de la calidad de las políticas públicas. Al respecto el informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2006 incluye un interesante estudio de la relación entre la política y la calidad de las políticas públicas. Los resultados, que pueden resumirse en el Anexo 3, son consistentes con los todos los demás estudios.

Finalmente, un análisis de los indicadores de performance socioeconómica sitúan también al Paraguay al extremo inferior de la escala (Anexo 4).

1 Gobernabilidad y gobernanza

Precisiones Conceptuales e Implicaciones Prácticas

¿Cómo explicar esta baja calidad de la democracia paraguaya? ¿A qué atribuir tan mediocres resultados? *Prima facie*, podemos asumir que los mismos son producto de que el Gobierno **no gobierna o no gobierna bien**. Algunos denominan a esto un problema de gobernabilidad, otros de gobernanza. Sin embargo, el concepto de gobernabilidad es distinto del de gobernanza. La gobernabilidad, *strictu sensu*, implica la capacidad del gobierno de administrar, es decir, de adoptar decisiones y de implementarlas. El origen etimológico de la palabra gobierno es el sustantivo latino *guberna*, que significa timón. Gobernar significa timonear. La analogía de la nave del Estado y la embarcación marítima surge pues a simple vista.

Gobernanza, por otro lado, es un concepto más reciente importado de la economía, y especialmente de la escuela de costos de transacción (*transaction cost economics*), popularizado en la década de 1990 y que apunta a la calidad de la acción gubernativa. Indudablemente, el concepto de calidad es subjetivo pero aún así existe un consenso básico acerca de sus principales dimensiones. Los criterios generalmente aceptados son estabilidad, efectividad, capacidad regulatoria, imperio de la ley, y transparencia e integridad. Obviamente no puede haber gobernanza sin gobernabilidad, pues la gobernabilidad es condición necesaria, aunque no suficiente, de la gobernanza.

Independientemente de esta distinción, es probable que tirios y troyanos coincidan en señalar que el Gobierno no gobierna o gobierna mal en importante medida porque el Estado es ineficaz, tiene exceso de personal de baja calificación, no posee un verdadero sistema meritocrático, y exhibe a la vez *altos* niveles de corrupción, duplicación de funciones y costos administrativos, y *baja* capacidad técnica para desarrollar, implementar y evaluar políticas. Sin embargo, dicha constatación, aunque acertada, no agregaría nada nuevo y dejaría sin responder un interrogante de fondo, a saber: ¿este Estado es síntoma y producto de la *debilidad de una democracia joven o de su propio diseño institucional*?

Esta es una pregunta crucial, no solamente para diagnosticar sino también para prescribir. Si el problema del Paraguay fuese el de la fragilidad de una democracia recientemente establecida, la estrategia de **fortalecimiento** de las instituciones podría ser la respuesta y por lo tanto solo sería una cuestión de tiempo: esperar que estas iniciativas den sus frutos. Si, por el contrario, el problema fuese en vez, o además, atribuible a un diseño institucional fallido, o los problemas arriba señalados no

podrían resolverse ni con apelaciones simbólicas al consenso, ni con un liderazgo ocasional más o menos efectivo, ni con el fortalecimiento (en vez de **la reforma**) de instituciones defectuosas.

Este trabajo se basa en el argumento que en medida importante² los problemas de calidad de la democracia que se identifican más arriba, a la vez problemas de gobernabilidad y gobernanza, son el resultado del diseño institucional más que de la debilidad de las instituciones, y que dicho diseño produce *poca gobernabilidad y mala gobernanza*.

Esta aproximación neoinstitucional, que ha ganado considerable preeminencia en la literatura acerca de los países en desarrollo, puede arrojar luz sobre la naturaleza, alcance y consecuencias de estos problemas. La misma permitirá además resolver el problema cognitivo de saber qué exactamente es una buena institución y como inclinar la balanza de poder entre ganadores y perdedores en dirección favorable al proceso de reforma. Sumado a la teoría de la agencia como herramienta metodológica de análisis, este enfoque puede ayudar a identificar mejor a los actores (*stake-holders*), sus intereses y, más importante aún, alinear los intereses del principal (mandantes) y los agentes (mandatarios).³

A los efectos de este estudio consideraremos mandantes o principales a la ciudadanía y agentes o mandatarios a los funcionarios electos y los colegiados de los que estos forman parte en los tres poderes del Estado. Una buena institución (en el sentido amplio de conjuntos de reglas y pautas) es aquella que hace que los intereses de ambos coincidan. El desafío es alinear el objetivo del mandante con los intereses y por tanto con la conducta del mandatario. En teoría este análisis se puede desagregar hasta los niveles más específicos de la política pública. A los efectos de este análisis, sin embargo, basta decir que el mandante desea que el mandatario actúe con criterio universalista, es decir, orientando su accionar al bienestar general o bien común (*public-mindedness*). Por su parte el mandatario tiende a actuar en función a criterios particularistas y orientados al bienestar personal o grupal (*private-mindedness*). El mandante sigue la lógica del *ñandé* (nosotros) y el mandatario la del *orecueté* (solo nosotros). Las reglas que se proponen cambiar se orientan a desincentivar la conducta particularista de los mandatarios e incentivar la orientación universalista de su accionar.

En el papel este ejercicio puede resultar simple. Pero en la práctica implementarlo puede ser sumamente difícil. ¿Cómo cambiar las instituciones cuando existen tantos intereses creados, y poderosos, que se benefician de las mismas? Como bien señala

² Obviamente los factores estructurales retienen su primacía, pero no exclusividad, explicativa. La concentración de este estudio es sin embargo en aquellos factores susceptibles de ser transformados en el corto y mediano plazo, a diferencia de los estructurales, que cambian más lentamente y tienen efectos de más larga duración. Mi trabajo citado anteriormente examina este problema con más detalle.

³ En este caso, y por analogía, el principal es la ciudadanía y el agente el gobierno o, alternativamente, el principal es el líder de la reforma y el agente la burocracia gubernamental.

Francis Fukuyama, la “[...]falta de demanda nacional de buenas instituciones o de reforma de instituciones insuficientes [es el único y más importante obstáculo para el desarrollo institucional de los países pobres]” (Fukuyama, 2004).

En el caso del Paraguay la demanda por mejores instituciones, aunque no se encuentre formulada con claridad y precisión, existe solo a nivel ciudadano pero es difusa y débil. Sin embargo, en situaciones como éstas lo que en última instancia cuenta para el cambio institucional es la demanda o son los vetos que se producen a nivel de las elites y mandatarios medios, que es precisamente donde no existe interés en cambiar.

No obstante, se asume aquí que en el periodo postelectoral enfrentaremos una coyuntura cairótica⁴, es decir, con alto potencial refundador. El Presidente electo contará con un período de gracia abundante y más o menos largo que le permitirá, basado en la confianza de la ciudadanía, suplir la falta de demanda de nivel de elite o medio y en caso necesario contrarrestar las resistencias y desactivar los posibles puntos de veto. Los cambios institucionales, de darse, se tratarán pues de una reforma a la vez de arriba y de abajo, pero claramente liderada por el Presidente.

Debido a la naturaleza de las reformas propuestas la reforma constitucional debe constituir una de las primeras prioridades del nuevo Gobierno y debe ser implementada a cortísimo plazo. Las reformas institucionales deben iniciarse inmediatamente terminada la reforma constitucional. Idealmente al concluir el primer año de gobierno todas estas reformas, la constitucional y las institucionales, deberían ser puestas en práctica.

A continuación este trabajo se abocará a formular propuestas concretas de reformas de la normativa constitucional y legal orientadas a garantizar la gobernabilidad y mejorar la gobernanza.

En cuanto al calendario de entrada en vigencia de las reformas corresponde formular las siguientes precisiones. Todas las reformas correspondientes a la duración de mandatos y modo de elección entrarán a regir a partir de las próximas elecciones, es decir, a partir de 2012 para las elecciones municipales y 2013 para las elecciones nacionales. En el caso del Poder Judicial entran a regir a partir de las próximas vacancias y nombramientos que se produzcan luego de aprobarse la reforma constitucional. Por otra parte, todas las demás modificaciones entran en vigencia luego de aprobarse la reforma constitucional.

⁴ Se usa este término de origen griego porque refleja de manera exacta la idea. En griego antiguo *kairós* significa el momento adecuado y oportuno. A diferencia de “chronos”, que se refiere al tiempo en el sentido puramente secuencial, “kairós” se refiere a un tiempo particularmente propicio, un momento preñado de oportunidad.

2 La Reforma Constitucional necesaria

La Constitución de 1992, fuertemente influenciada por el Derecho Político y débilmente informada por la Ciencia Política, ha sido frecuentemente criticada por muy diferentes razones. Numerosos observadores de la realidad paraguaya han señalado el marco institucional del Paraguay como una de las principales razones de sus recurrentes problemas de gobernabilidad y, consecuentemente, de su incapacidad de impulsar las reformas de las políticas públicas necesarias para el desarrollo (por ejemplo, PNUD, Diagnóstico Institucional). Esta constatación apunta en la dirección correcta. La aprobación o no aprobación del ordenamiento jurídico así como la adopción o no adopción y la ejecución o deficiente ejecución de las políticas públicas son un producto de las instituciones en un sentido amplio, es decir, incluyendo las dimensiones organizacional y normativa.

Por ello la primera tarea política del nuevo Gobierno debe ser promover la reforma de la Constitución. La reforma deberá ser **limitada, responsable y expedita**. La misma deberá circunscribirse a la modificación de aquellos aspectos probadamente fallidos de la actual normativa constitucional, y por lo tanto deberá ser **limitada** en alcance. Por este acotado alcance no necesitará estar integrada por más de 60 convencionales. Al mismo tiempo deberá ser **responsable** por lo que al momento de la elección de la Convención Nacional Constituyente el gobierno deberá someter a la ciudadanía su Proyecto de reforma. Obviamente, las demás fuerzas políticas deberían hacer lo propio. Por ello también y de conformidad con lo establecido en el Artículo 199 de la CN, que autoriza a los congresistas a pedir permiso solo para ocupar los cargos de Ministro o Embajador, y además de modo a garantizar la independencia de criterio del cuerpo, los convencionales no serán diputados ni senadores, a menos que renuncien al Congreso. El proceso deberá ser **expedito**, por lo que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 289 de la CN, el Tribunal Superior de Justicia Electoral debería convocar a elección de Convencionales Constituyentes a los 60 días de sancionada la Ley de Convocatoria y la finalización de las labores de la Convención, en un máximo de 60 días corridos.

Las propuestas de reformas deberán ordenarse en cinco categorías: i) algunas cláusulas generales de la parte introductoria de la Constitución que requieren modificación; ii) una discusión del sistema electoral que está presente en diferentes secciones de la Constitución; iii) a explorar el problema de gobernabilidad, es decir, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, de modo a garantizar la estabilidad y efectividad del Gobierno; iv) el tema de la seguridad jurídica, es decir, el reto

de asegurar el imperio de la ley a través de un Poder Judicial que garantice igualdad y seguridad; v) los problemas de la administración pública y el funcionamiento de los Gobiernos subnacionales.

2.1 Reformas Generales

La parte denominada programática de la CN requiere pocas pero importantes modificaciones. En ellas se establecen principios con respecto a las universidades, el régimen de jubilaciones, la expropiación de los latifundios improductivos, y el sufragio que han resultado contraproducentes.⁵ Las modificaciones imprescindibles de la Parte I - De las Declaraciones Fundamentales. De los Derechos, de los Deberes, de las Garantías, son:

Universidades

Debe eliminarse el requisito que la creación de universidades se realice por ley. Esta cláusula convierte un *acto administrativo* de verificación de cumplimiento de determinada normativa en un *acto legislativo*, desnaturalizando ambos. Asimismo la cláusula sobre que las universidades son autónomas deberá elaborarse de modo a permitir que garantizando la libertad de enseñanza y de cátedra, y sin interferir con el contenido de las cátedras, el Estado pueda intervenir en las universidades nacionales por tiempo limitado en casos de interés nacional. Hasta la fecha, y a pesar de crecientes asignaciones presupuestarias, la Universidad Nacional sigue sin estar a la altura de los tiempos. Solo dos de sus facultades han sido acreditadas por el Mercosur. Parece inevitable contemplar de manera excepcional que un grupo de académicos de probada experiencia nacional e internacional y de la más alta solvencia intelectual y moral, se aboque a la tarea de la reforma. Se modificaría para ello el Artículo 79, *De las Universidades e Institutos Superiores*, que quedaría redactada en la parte pertinente en los siguientes términos: “[...] Las universidades son autónomas. Elaborarán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. **Se garantizan la libertad de enseñanza y de cátedra. Si existiesen fundados indicios y/o pruebas de irregularidades administrativas serias o de incumplimiento de las funciones que le asignan la Constitución o la Ley, las universidades nacionales podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo por un período máximo de un año, que podrá extenderse hasta por seis meses más. La intervención se hará por Decreto del Po-**

⁵ El orden de los temas sigue el orden en que son tratados en el CN y no implica un orden de importancia otorgado por el autor.

der Ejecutivo y deberá contar con el acuerdo de las tres quintas partes absolutas de la Cámara de Senadores. El o los interventores deberán ser académicos de experiencia nacional e internacional y de reconocida solvencia intelectual y moral y su nombramiento requerirá igual procedimiento. Sus facultades estarán establecidas en el Decreto respectivo”

Como puede verse, esta propuesta se distingue claramente de los patrones de intervención característicos de los regímenes autoritarios. No busca el control político, ni la inmovilización del estudiantado. Al contrario, tiene por objetivo hacer posible una verdadera reforma universitaria hoy imposible debido a los intereses creados empotrados en las principales instancias de decisión. Estos son los intereses particulares que impiden la realización del bien común. Por ello el mecanismo requiere amplio consenso y los interventores, además, reconocida solvencia académica.

Jubilaciones

Debe eliminarse la frase destacada del párrafo final del Artículo 103, *Del Régimen de Jubilaciones*, según el cual “**la ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento al dispensado al funcionario público en actividad.**” La actualización de los haberes jubilatorios no puede vincularse a la política salarial del personal en actividad. La normativa actual es aberrante porque la actualización del haber jubilatorio no puede basarse en aportes no realizados sino en el costo de vida. Esta injusticia tiene además un alto costo pues implica distraer recursos de necesidades perentorias de carácter social y de desarrollo para subsidiar una política jubilatoria absolutamente insostenible. Aquí también los intereses particulares han prevalecido sobre los generales. Una actitud firme del Ejecutivo y los mecanismos electorales abajo descriptos ayudarán a liberar a los parlamentarios de la presión de grupos pequeños pero sumamente activos que impulsan políticas de beneficios sectoriales a costa del bienestar general.

Latifundios

Se necesita también eliminar todo el párrafo final del Artículo 116, *De los latifundios improductivos*, que dice: “*La expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria serán establecidas [sic] en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine.*” Puesto que el Artículo 109 de la CN ya establece la justa indemnización para toda expropiación, incluso “*los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley*”, ¿qué sentido tiene contar con una ley especial para realizar cada expropiación? Esta cláusula frena la reforma agraria y convierte un acto administrativo en un acto legislativo. Como en el caso anterior, se aplica aquí perfectamente una suerte de ley de hierro por la que pequeños grupos logran capturar espacios tan importantes de poder que obtienen pri-

vilegiar sus intereses a expensas de la ciudadanía. El mecanismo para desatar este nudo está compuesto por la voluntad del Ejecutivo y en contrarrestar la presión sobre los mandatarios a través de una reforma electoral que reduzca su vulnerabilidad.

Sufragio

Debe eliminarse igualmente la referencia que hace el Artículo 118, *Del Sufragio*, al sistema proporcional del último párrafo, que dice “*Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.*” Esta referencia impide la elección en circunscripciones uninominales en las que la representación proporcional es imposible por definición⁶. Más adelante se realiza una propuesta de elección de concejales municipales y miembros de la Cámara de Diputados en circunscripciones uninominales, dejando el sistema proporcional para la elección de miembros de la Cámara de Senadores y de las Juntas Departamentales. De esta manera se recomienda la adopción del “sistema alemán”, que compensa el sesgo de la elección de representantes uninominales en los cuerpos colegiados con la elección de una parte de los mismos por el sistema de listas. Este sistema ha sido adoptado también por México y otros países de América Latina.⁷

Asimismo, debe eliminarse el Artículo 119, *Del Sufragio en las Organizaciones Intermedias*, que reza: “***Para las elecciones en las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales, se aplicarán los mismos principios y normas del sufragio.***” No corresponde al Estado interferir en el funcionamiento de la sociedad civil, de las organizaciones sindicales o de las agrupaciones políticas. Las mismas deben gozar de absoluta libertad para establecer sus normativas.

Finalmente, en el Artículo 120 debe eliminarse la cláusula que establece que son electores solo aquellos ciudadanos paraguayos “radicados en el territorio nacional”. Evidentemente, los paraguayos residentes en el extranjero también deben gozar del derecho de elegir a las autoridades nacionales. Se trata no solamente de un derecho intrínseco sino también de un acto de justicia hacia los compatriotas que han debido abandonar su Patria para buscarse una vida digna en el extranjero y cuya remesas monetarias sostienen una buena parte de la economía nacional.

⁶ No obstante, existe representación uninominal de facto en los Departamentos de Alto Paraguay, Boquerón, Villa Hayes y Amambay en virtud del tamaño de su población.

⁷ La fundamentación de las ventajas de este sistema se explica en la sección de reforma electoral.

2.2 Reforma Electoral

Pocos temas han generado más discusión que la cuestión electoral, pero esta discusión ha sido poco fructífera porque ha estado contaminada por consideraciones basadas en intereses creados o por la falta de conocimiento de la experiencia acumulada y analizada por la ciencia política.

El abordaje de la cuestión se estructura alrededor de la siguiente pregunta clave: Al diseñar las instituciones gubernamentales en general y electorales en particular ¿se busca principalmente un Gobierno que *gobierne* o se busca fundamentalmente un Gobierno que *represente*? Es cierto que ambos objetivos no son contradictorios, pero de los dos, ¿cuál debería ser prioritario? Si el acento se pone en la *governabilidad*, necesariamente habrá que buscar mecanismos para asegurar que el Gobierno disponga de las atribuciones y competencias necesarias para llevar adelante su programa o mandato y que se reduzcan los puntos de veto. Si, por el contrario, el acento se pusiese en la *representatividad*, la búsqueda se centraría en el mayor nivel posible de participación, con lo cual las decisiones serían más difíciles de tomar, llevaría más tiempo adoptarlas y el resultado sería probablemente más ambiguo y contradictorio porque habría más puntos de veto.

Algunos politólogos se atreven a plantear el dilema en términos casi mutuamente excluyentes y se preguntan: ¿Se busca un Gobierno que gobierne o uno que represente? Sin necesidad de llevar la discusión a dichos extremos, es evidente no obstante que el principal desafío de una buena Constitución reside en encontrar el mejor punto de equilibrio entre estos dos objetivos igualmente importantes. La falencia de uno cualquiera de los términos de esta ecuación conduce tarde o temprano a una crisis.

Este es uno de los principales retos de las democracias contemporáneas. Por una parte, la falta de representación adecuada desemboca en los países avanzados en una creciente alienación y crisis de legitimidad de la que se ha ocupado Jürgen Habermas. A su vez, concluye en nuestros países en la crisis de los partidos políticos y la emergencia de un polo alternativo basado en movimientos y organizaciones sociales que tienden a desplazarlos. Por la otra, la falta de gobernabilidad conduce al estado de caos o “pretorianismo” descrita por Samuel Huntington en estos términos: “*En una sociedad pretoriana {...} no solamente los grupos [que intervienen en el proceso político] cambian sino también los métodos utilizados. Cada uno emplea aquel que mejor refleja su peculiar naturaleza y capacidad. Los ricos sobornan, los estudiantes causan disturbios, los obreros van a la huelga, las turbas se amotinan, y los militares hacen golpes de estado. En ausencia de reglas generalmente aceptadas, todas estas formas de acción directa se hacen presente en la arena política.*” (p. 196)

La historia constitucional comparada demuestra que asegurar la existencia de un Gobierno que gobierne y que represente, que gobierne con representatividad, y que

represente con gobernabilidad, no es un objetivo fácil de lograr. En sistemas presidencialistas, tenemos ejemplos de sobreénfasis en la gobernabilidad, como el caso de nuestras Constituciones de 1940 y 1967, en las que se sacrificaba la representatividad en aras de una gobernabilidad rayana en lo dictatorial. Tenemos también ejemplos opuestos, donde la gobernabilidad se ha sacrificado en aras de una hiperrepresentatividad, como nuestra Constitución de 1992 y la Constitución de Nicaragua de 1987 y sus sucesivas modificaciones.

Si observamos los regímenes parlamentaristas tenemos dos ejemplos de alta representatividad y baja gobernabilidad particularmente ilustrativos: la IV República Francesa (1946-1958), que consagró un verdadero “*régime d’assemblée*”, y la Constitución italiana de 1946, que dio lugar al sistema político más inestable de Europa Occidental. En contraste, existen también ejemplos abundantes de modelos parlamentaristas equilibrados que han logrado combinar adecuadamente los principios de representación y gobernabilidad, como los creados por la Constitución de Alemania Federal en 1948 y la Española de 1978. El caso del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte constituye también un ejemplo exitoso, pero debido a su peculiar proceso histórico y a su carencia de Constitución escrita pertenece a una categoría en sí misma. No se enfrenta pues un desafío sencillo ni uno que haya sido resuelto con facilidad por las distintas Constituciones.

La experiencia comparada y las lecciones de los últimos 15 años en Paraguay demuestran pues la necesidad de un nuevo marco electoral que armonice los principios de representatividad y gobernabilidad. En esta discusión comenzaremos por tratar el tema de los cuerpos colegiados para luego dedicarnos al de las autoridades ejecutivas. Empecemos con una nota de sana advertencia. No existe sistema electoral perfecto. Hay sistemas malos. Hay sistemas mejores. Pero no hay sistemas perfectos. Y además la conveniencia de un sistema u otro depende no solo de sus características técnicas, sino también de las variables contextuales, especialmente la conformación del espacio político electoral y la naturaleza de los partidos políticos.

Cuerpos Colegiados

Para los cuerpos colegiados se propone contemplar un sistema de elección mixto, con características mayoritarias y proporcionales. Este sistema con variantes se ha utilizado con éxito en Alemania, México, Nueva Zelanda, Bolivia y Venezuela, entre otros países. Para la Cámara de Senadores y Juntas Departamentales, *que representan intereses generales no circunscriptos a un distrito particular*, se propone continuar con el sistema de representación proporcional, pero basado en listas abiertas. Este sistema permite que las grandes decisiones de carácter nacional reflejen los puntos de vistas de los distintos grupos de la población. En contraposición, cuando *el universo de intereses a ser representado tiene una fuerte vinculación con la realidad del distrito en cuestión*, como es el caso de Juntas Municipales y la Cámara de Diputados, se opta por el sistema mayoritario y de circunscripción uninominal.

Aquí las decisiones reflejan la problemática local que requiere tanta atención como la nacional.

Cámara de Senadores y Juntas Departamentales

Cuando los intereses representados son de carácter más general, por ejemplo asuntos de política económica, social, educativa o internacional, lo relevante no es la circunscripción *qua* territorio. Son factores tales como ideologías, valores y preferencias los que adquieren precedencia. La experiencia demuestra, no obstante, que estos factores pueden no estar (y de hecho raras veces están) distribuidos aleatoriamente y conformando alternativamente mayorías y minorías en un conjunto finito de circunscripciones electorales. Por ello se propone el sistema de representación proporcional.

De adoptarse el sistema de distritos uninominales el cuerpo electo no reflejaría razonablemente las preferencias del electorado. Este hecho genera el peligro de la sobrerrepresentación sistemática de un grupo y la subrepresentación igualmente sistemática de otro u otros y pone en riesgo la legitimidad del sistema político.

En efecto, supongamos, por ejemplo, una elección que utilice el sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. El Partido A gana en el 75% de las circunscripciones con el 35% de los votos, el Partido B obtiene 30%, el Partido C 25%, y los demás el 10% restante. En dicho escenario el Partido A, con 35% del voto popular, tendría el control del 75% de los curules del cuerpo colegiado en cuestión y el 65% de la población se encontraría virtualmente desprovista de voz y voto en el mismo. Similar efecto generó la Ley Electoral de Mayoría con Prima adoptada por la dictadura stronista a fines de la década de 1950, por la cual el partido que obtenía la mayoría automáticamente ocupaba las dos terceras partes de las bancas en disputa.⁸ Es por ello que en este caso un sistema de representación proporcional es más justo y lógico pues permite que este universo de opiniones e intereses encuentre canales de representación en el sistema democrático.

Ahora, la utilización del sistema de representación proporcional para cuerpos colegiados de membresía numerosa requiere, por definición, la presentación de listas. ¿Podría acaso un ciudadano elegir de modo individual 45 senadores titulares y 30 suplentes? La desventaja de la presentación de lista es que el votante no las confecciona y debe elegir de entre listas confeccionadas (o elegidas) por los partidos. Además, con el sistema de listas cerradas y bloqueadas se produce el efecto sábana tan fuertemente rechazado por la ciudadanía. La única manera de atenuar este efecto es través de la adopción de listas abiertas, es decir, dando al votante la oportunidad de ejercer un voto preferencial, seleccionando un número limitado de candidatos

⁸ Aunque en realidad las elecciones eran tan fraudulentas que el mecanismo electoral fue innecesario y representó solo una suerte de reaseguro para casos de catástrofe. Sirvió en cambio para fragmentar y debilitar la oposición porque el tercio de las bancas restantes se distribuía proporcionalmente.

(por ejemplo dos o tres) preferidos y tachando un número también limitado de candidatos (por ejemplo dos o tres) rechazados.

De aplicarse este procedimiento de lista abierta al actual sistema D'Hondt el orden de los candidatos en la lista estaría determinado de la siguiente manera: todos los candidatos se benefician del voto a la lista pero su *ordenamiento* en la misma dependería en última instancia de las preferencias y/o rechazos que reciba. Hipotéticamente un candidato que figura en el quinto lugar pero recibe votos de preferencia podría subir al lugar cuatro si el candidato que ocupa dicho lugar no los recibiese en igual cantidad. A su vez si el mismo recibiese votos de rechazo pasaría al número seis, mientras que el que figura en el lugar seis, si no recibiese ni preferencias ni rechazos, subiría al quinto escaño. En síntesis la norma sería: en ausencia de preferencias o rechazos, el orden de lista; en presencia de preferencias y/o rechazos, el orden que resulte de computar las mismas.⁹

El mismo sistema se aplicará para la elección de los miembros de las Juntas Departamentales. Este sistema alinea mejor los intereses de principales y agentes pues la suerte de estos últimos está vinculada a un colectivo, la lista o el partido, cuyos resultados electorales dependen de la performance del conjunto. Además, el sistema de lista abierta permite al votante que prefiere a un partido pero dentro del mismo tenga un margen para expresar más o menos simpatía por algunos de sus candidatos.

Cámara de Diputados y Juntas Municipales

La representación uninominal establece un nexo directo y estrecho entre electores y elegidos. A modo de ejemplo, Asunción, en vez de elegir 24 concejales en listas cerradas y bloqueadas, elegiría sus concejales en 24 circunscripciones distintas de modo que los habitantes de cada una de ellas sabrían exactamente quién les representa y el concejal sería mucho más responsable en atender las necesidades y problemas del vecindario, problemas concretos, diarios, y permanentes que hacen a la calidad de vida de cada uno de ellos, incluyendo estados de las calles, veredas, basurales, ruidos molestos, etc. Se establecerían un vínculo más directo y cercano entre electores y elegidos, y mayor responsabilidad de éste frente a sus electores. En este sentido se logra una mejor compatibilización entre los intereses de los principales o mandantes y los agentes o mandatarios.

Para la Cámara de Diputados, cámara de representación territorial, se sugiere desagregar el número de diputados en igual número de circunscripciones, con lo cual se establecería un vínculo más directo entre el diputado electo y su circunscripción, que tendría un tamaño razonable pues se elegiría un diputado por aproximadamente cada 75.000 habitantes o 36.000 electores inscriptos. A título de ejemplo, el Depar-

⁹ Una fórmula similar en la lógica pero más sencilla en la aplicación es la utilización del voto preferencial solamente para premiar a un candidato, pero no para penalizarlo.

tamento Central, en vez de elegir 21 diputados de una lista, elegiría un Diputado por, digamos, Mariano Roque Alonso, otro por Capiatá, etcétera, hasta completar las 21 circunscripciones electorales. Los municipios más grandes, como San Lorenzo, Fernando de la Mora o Lambaré, tendrán más de un distrito electoral, en función a su población.

Este sistema además hace que buenos candidatos puedan presentarse y triunfar pues los distritos son más pequeños y por lo tanto los candidatos precisan menos aparato y menos dinero. Se podría argumentar que esto hace aún más fácil la plutocratización del sistema. Pero en verdad ésta ya existe y existirá donde abunde el dinero y escasee la conciencia. Lo que esta reforma permite es que ahora los que nunca podían ni pensar competir ahora puedan hacerlo.

El peligro de este sistema, ya señalado más arriba, es la sobrerrepresentación de un sector y la subrepresentación de otros. De este problema nos ocupamos en la sección subsiguiente sobre la doble vuelta.

Cuerpos Colegiados y Partidos Políticos

Si bien esta propuesta tiene la virtud de permitir al electorado una mayor influencia sobre la conformación de los cuerpos colegiados, en el caso de la Cámara de Senadores, por utilizar el sistema de lista abierta, y en el de la Cámara de Diputados, por adoptar el sistema mayoritario, la misma no está exenta de problemas. Su defecto principal es que ambos procedimientos pueden debilitar la disciplina partidaria, necesaria tanto para que el Gobierno gobierne como para que la oposición haga oposición y no componenda. Los candidatos más votados pueden sentirse tentados a actuar de manera individual, aún cuando en realidad el componente principal de su electorado es el de electores que votaron al partido primero y al candidato después. Esta indisciplina causa graves perjuicios a la gobernabilidad y se presta al tráfico de influencias. Podría terminarse con un sistema más representativo pero también menos capaz de generar apoyos mayoritarios para gobernar.

Para contrarrestar este efecto secundario e indeseado se propone eliminar la obligatoriedad de realizar elecciones internas en los partidos, dejando que éstos decidan el sistema de elección de candidatos y el método de conformación de las listas. En este caso los partidos podrían utilizar el sistema de convenciones otorgando así un mayor protagonismo a las dirigencias partidarias en la selección de candidatos. En teoría la selección de candidaturas en convenciones es tan o más vulnerable a la compraventa de votos como las elecciones directas. Pero como los convencionales están más expuestos a la opinión pública, su voto, que debe ser público, estaría más observado y por lo tanto sería más responsable. En realidad el carácter secreto del voto se debe aplicar al solo al elector nacional, pero no tendría por qué utilizarse para el convencional partidario, que al fin de cuentas es un *delegado* que tiene que rendir cuenta de su actuación a sus bases partidarias.

Además los partidos no tendrían necesariamente que usar un sistema proporcional, ni siquiera un sistema de lista, pudiendo utilizar otros, tales como votar por un número limitado del total en disputa, digamos un tercio o 15 nombres para la Cámara de Senadores, con lo cual se conformaría la lista final. Todo este procedimiento vigorizaría los espacios partidarios, fortalecería la disciplina partidaria y beneficiaría la gobernabilidad porque el partido que elija malos candidatos pagaría las consecuencias en las elecciones nacionales. En el caso de los diputados departamentales se aplicaría similar procedimiento al nivel correspondiente.

A modo de indispensable reaseguro debería modificarse el Artículo 201 *in fine* de la CN, que prohíbe los mandatos imperativos, y permitir que los partidos establezcan en los casos que consideren necesarios el voto político, excepto para los temas de conciencia. Los diputados o senadores que ignoren dicho mandato deben ser separados automáticamente de sus bancadas, impedidos de conformar bancadas alternativas, y no deberían poder volver a ser candidatos de dichos partidos para ningún cargo electivo por al menos 10 años.

De esta manera se equilibraría el objetivo de dar mayor protagonismo al electorado y alinear mejor los intereses generales con los particulares, con el fin de preservar el nivel de disciplina necesario para que un partido pueda ser considerado partido, y no una simple aglomeración informe de candidatos con intereses, agendas y conductas completamente disímiles.

Poder Ejecutivo y Cámara de Diputados: Dos Vueltas

El modo de elección del Poder Ejecutivo trae necesariamente a colación el tema de la doble vuelta o balotaje. Resulta obvio que la utilización de este sistema generaría mayor legitimidad para el Presidente electo y le daría más fuerza para gobernar. *Caveat emptor*, sin embargo, pues el sistema no es perfecto. No obstante el sistema es mejor que la elección por mayoría simple, como ahora, pues al menos ofrece una oportunidad de construir una base de gobierno sólido. Los dos principales problemas del balotaje son:

- i) Los candidatos de la segunda vuelta no tienen incentivos para hacer concesiones ni formar gobiernos de coalición puesto que saben que al fin de cuentas el electorado no tiene opción y todos aquellos que rechazan al Candidato A votarán por el B, aunque su candidato en primera vuelta, C, acuerde o no con el Candidato A. En síntesis los incentivos para la negociación son débiles. El caso más claro fue el de Fujimori en 1992, que terminó en una dictadura civil.
- ii) El Presidente electo por mayoría absoluta tiene un mandato claro, pero no una mayoría igualmente clara en el Congreso, que también fue electo. Se produce así un problema de incongruencia de mandatos contradictorios susceptible de generar graves crisis y alta ingobernabilidad.

A fin de contrarrestar estos efectos secundarios indeseados se debe recurrir a dos

características adicionales del sistema francés. En primer lugar puede darse la opción al candidato presidencial situado tercero a participar del balotaje si el situado en segundo lugar no lo superó por al menos 10 puntos porcentuales.¹⁰ Esto introduce la amenaza de “patear el tablero” y fuerza una negociación. En el caso de concurrir tres candidatos, gana en segunda vuelta el candidato con mayor número de votos.

La segunda característica del sistema francés es la elección de la Asamblea Nacional por circunscripciones uninominales a doble vuelta, lo que introduce el incentivo de negociar las “segundas vueltas” tanto a nivel presidencial como parlamentario. Esta ha sido la constante tanto de la derecha como de la izquierda en Francia y se aplicaría a la elección de la Cámara de Diputados, con lo cual además se contrapesaría el sesgo del sistema mayoritario.

Esto a su vez atenúa el efecto sobre/subrepresentador del sistema mayoritario porque en las negociaciones se acuerda retirar o mantener candidatos en función al caudal electoral de cada fuerza política.

Reelección y Duración de Mandatos

Finalmente corresponde abordar el tema de la reelección, quizás el menos importante de todos, pero el que más atención ha suscitado en directa proporción con ambiciones de poder descontroladas. Simple, clara y escuetamente debe haber un NO rotundo a la reelección. Las instituciones son todavía muy débiles como para absorber este sistema. Basta ver como el país se detuvo por más de un año y todas las instituciones del Estado se pusieron en subasta en aras de lograrla para comprender qué tan nociva puede ser semejante práctica. Los mexicanos en su revolución iniciada en 1910 lucharon por “Sufragio Efectivo, No Re-elección”. El mérito de haberlo hecho realidad¹¹ no fue menor y México es hoy mejor, no peor, debido a ello.

La cláusula absoluta de no-elección debe estar sin embargo acompañada de la ampliación del mandato presidencial y congresional a 6 años. Esto permitiría al Gobierno disponer de por lo menos cuatro años para implementar su programa puesto que el primer año tiende a estar muy afectado por decisiones de la administración anterior y el último año por las elecciones para la renovación de las autoridades.

10 En el caso francés el tercero puede participar si logra el apoyo de al menos un porcentaje determinado del total del padrón nacional.

11 Aunque para ello hayan tenido que morir algunos ex Presidentes engolosinados con la idea, como Venustiano Carranza y especialmente Alvaro Obregón.

2.3 Reforma de Gobernabilidad

Relación entre Poderes

La Constitución de 1992 ha producido un régimen de Ejecutivo débil, Congreso fuerte y un Poder Judicial altamente politizado. Como resultado, ni el Ejecutivo gobierna bien, ni el Congreso representa adecuadamente, ni el Poder Judicial garantiza justicia pronta. El Poder Ejecutivo es fuerte, o mejor dicho discrecional, en el manejo del patronazgo pero débil en sus prerrogativas de selección de políticas públicas. El Congreso, con poderes extralimitados, es el escenario en el que la gran fragmentación política se resuelve por la vía de una lógica clientelista y de componendas particularistas. El Poder Judicial, politizado y “politizante”, opera en un contexto de reglas particularistas y sujetas a una excesiva discrecionalidad y corrupción

Las reformas aquí propuestas se orientan a asegurar una verdadera separación de poderes basada, como toda buena taxonomía, en principios claros, simples y mutuamente excluyentes: un poder nombra y administra (Ejecutivo), otro poder legisla, presta acuerdos y controla (legislativo), y otro poder dirime las controversias privadas o públicas.

Relación Ejecutivo-Legislativo

En cuanto al Poder Ejecutivo se trata de asegurar su estabilidad y efectividad estableciendo con precisión su rango de atribuciones administrativas y políticas. Ello se lograría con las siguientes medidas. En primer lugar fortaleciendo la capacidad del Ejecutivo a través de la modificación de las cláusulas del veto y de las medidas de emergencia. Un veto del Ejecutivo solo podría ser rechazado por el voto de la mayoría absoluta de dos tercios de ambas cámaras, es decir, 30 y 53 votos respectivamente. Al mismo tiempo se debe establecer que el veto parcial puede aplicarse a artículos, incisos o párrafos. Finalmente debe permitirse al Ejecutivo remitir junto con el veto un texto alternativo. De aceptarse el veto se reputará aprobado el texto alternativo. De esta manera se mejoraría la capacidad de negociación del Ejecutivo vis-à-vis el Congreso. En segundo lugar, la declaración de tratamiento de urgencia solo podría revocarse por igual voto en ambas cámaras y además se establecería que la misma debe ser despachada en el plazo de 15 días corridos en cada Cámara o reputarse aprobada. El límite en cuanto al número de veces que esta medida puede ser aplicada se mantendría en tres por año.

Debe también fortalecerse el rol del Ejecutivo en el manejo de la política presupuestaria prohibiendo el aumento de la estimación de ingresos por parte del Congreso y estableciendo que el presupuesto debe aprobarse por grupos y subgrupos de gastos (primer y segundo dígito, por ejemplo 100 Servicios Personales y 110 Remuneraciones Básicas, 200 Servicios No Personales, 210 Servicios Básicos) y preservando el Anexo de Personal de modificaciones parlamentarias. De la misma manera

habría que preservar la iniciativa del Ejecutivo en materia presupuestaria limitando la iniciativa de proyectos de ley en materia presupuestaria exclusivamente al Ejecutivo. Asimismo debe establecerse que el Congreso solo puede deliberar sobre materia presupuestaria dos veces al año, entre el 1 de Noviembre y 20 de Diciembre de cada año, para tratar el Presupuesto del año siguiente, y entre el 15 de Julio y el 15 de Agosto para considerar modificaciones o ampliaciones. Por otro lado, el Poder Ejecutivo podrá remitir un solo proyecto de ley de modificación y/o ampliación presupuestaria por año. Podrá, no obstante, recurrir al procedimiento de urgencia del Artículo 210 en casos fundados de situaciones de emergencia o imprevistos no atribuibles a imprevisión gubernamental. Igualmente, el Poder Ejecutivo deberá incluir en el Presupuesto, sin excepción por razón alguna, todas las donaciones y todos los recursos, independientemente de su origen, que en cualquier carácter (royalties, compensaciones, fondos de compensación y cualquier otra erogación) instituciones, gobiernos extranjeros, agencias de desarrollo, bancos internacionales o las entidades binacionales apliquen en el país.

En cuanto al **Congreso** hay que rescatar su función de órgano de legislación y control. El Congreso tiene como función *legislar y controlar*, no administrar. En líneas generales, la función legisferante está asegurada en la actual CN, no así la de control. Es preciso pues eliminar aquellas facultades que lo convierten por momentos en un coadministrador con el Poder Ejecutivo pero fortalecer las facultades de control y enjuiciamiento. El Congreso debería poder convocar a Ministros y altos funcionarios del Gobierno a rendir cuenta en plazos razonables que no excedan de 15 días. Debería también poseer la facultad de censurar a los mismos por el voto de las tres quintas partes absolutas de ambas cámaras, en cuyo caso los mismos deberán renunciar. Igualmente, debe poder ejercer control sobre los órganos binacionales en la medida que corresponda a los intereses del Paraguay.

Deben eliminarse las cláusulas por las que miembros de ambas Cámaras integran la Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Al no corresponder al Poder Legislativo funciones administrativas, tampoco le corresponde su correlato, que es la facultad de nombramiento.

El Congreso precisa mayor estabilidad, para incrementar la especialización de los mismos en determinados temas. Los miembros de las comisiones deberían ser electos por todo el período parlamentario y continuar en las mismas de no mediar renuncia. Las autoridades de la mesa directiva deberían ser elegidas por 3 años, asumiendo que el período parlamentario como el presidencial se extienden a 6 años, o por 30 meses en caso contrario.

Debe también mejorarse el sistema iniciativa parlamentaria. Los proyectos de ley deberán contar con la firma de por menos 6 senadores o 12 diputados para ser tramitados. De esta manera se reducirá el número de iniciativas personales y se estimulará la construcción de consensos.

El receso parlamentario debe extenderse a tres meses, Enero-Marzo, de modo a conocer y atender mejor las necesidades de los electores. La Comisión Permanente, como desde luego establece ya la actual normativa, debe abstenerse de realizar actividad alguna salvo convocar a sesión extraordinaria del Congreso o una de sus Cámaras en caso de necesidad y esto debe estar establecido taxativamente.¹²

Jerarquías de Leyes

Uno de los principales problemas de gobernabilidad se origina en la inestabilidad de la legislación. De acuerdo con el Artículo 137 de la CN todas las leyes son iguales, y por lo tanto cualquier ley posterior, aunque fuese temporal, modifica una anterior. Como resultado se ha instaurado una suerte de caos jurídico y legislativo, caldo de cultivo de arbitrariedades, tráfico de influencias y predominio de intereses creados.

Por ello se propone establecer dos categorías de leyes, a saber: las orgánicas y las ordinarias. Serán leyes orgánicas los códigos (civil, procesal, penal, agrario, de la niñez y de la adolescencia, y electoral) y las leyes que hacen al funcionamiento orgánico del Estado (Ley de Administración Financiera del Estado, Leyes de Organización de las Fuerzas Armadas y de Policía, Ley Municipal y Departamental,) y todas aquellas otras que así sean declaradas por el voto de los dos tercios absolutos de ambas cámaras. Las leyes orgánicas solo podrán ser aprobadas o modificadas por el voto de las tres quintas partes absolutas de ambas cámaras (27 votos en Senadores y 48 votos en Diputados). Las mismas solo podrán ser modificadas de modo explícito en una reforma de la ley misma y no por medio de otra, y en caso de conflicto con otro cuerpo legal prevalecerá lo establecido en la Ley Orgánica.

Las Leyes Ordinarias, por su parte, serán aprobadas y modificadas por el procedimiento actualmente existente en la CN.

Responsabilidad Política

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma debe ser la articulación adecuada de las responsabilidades políticas. Si el Presidente puede ser enjuiciado por mal desempeño de sus funciones también lo debería ser el Congreso y es el electorado el que en última instancia debe decidir al respecto. Por ello en el caso del juicio político al Presidente de la República debe establecerse que de prosperar el enjuiciamiento por *mal desempeño* de sus funciones (causal política) se dará igualmente por finalizado, *ipso facto*, el período parlamentario y se deberá convocar dentro de los siguientes 90 días a elecciones para elegir los congresistas que completen el mandato interrumpido. En la sustitución del Presidente destituido se estará a lo dispuesto en referencia a la acefalía.

¹² El caso reciente de una visita de la Comisión Permanente a una localidad del interior del país para verificar la existencia de uranio (!!) es la última prueba del desvarío a que se ha llegado y su correspondiente desprestigio no debe pues sorprender a nadie.

En caso de tratarse de un juicio por la comisión de un delito, será necesaria la imputación de un juez competente y no se aplicará lo referente a la finalización del periodo parlamentario.

La lógica de esta formulación es que el juicio *por mal desempeño* corresponde en realidad a la figura del voto de no confianza en el sistema parlamentario. Por lo tanto, como en el sistema parlamentario, debería recurrirse a una elección general tanto de Presidente como de Congreso. Esto por supuesto actuará también de disuasivo para evitar juicios infundados o irresponsables. Distinta es la figura del juicio por delito, propio del presidencialismo. En este caso solo corresponde, de aprobarse, la destitución del Presidente.

Finalmente el Presidente debe tener un Ministro Político, función tradicionalmente ocupada por el Ministro del Interior pero que debido a los cambios desde las CN ya no la ejerce. Este Ministro Político, Ministro Jefe de Gabinete, deberá comparecer de oficio antes el Congreso en pleno dos veces al año, el 15 de Abril y el 15 de Octubre, para explicar las políticas del Gobierno y responder preguntas.

Nombramientos y Acuerdos

El actual sistema de nombramientos y acuerdos ha generado más problemas que los que se propuso resolver. Por ello debe ser modificado. El principio generalmente aceptado es que la facultad de nombramiento es una prerrogativa del Ejecutivo, y la de prestar acuerdo, del Senado. Por ello el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia debería corresponder al Ejecutivo y el Senado poseer la facultad de prestar acuerdo por una mayoría calificada de tres quintos absolutos, 27 votos. Esta mayoría asegura que los nombramientos gocen de amplio consenso, para dar garantías a todos de un ejercicio probo de la gestión y dificultar componendas particularistas basadas en intercambios de cargos, favores o dinero. Similar procedimiento debería utilizarse para el nombramiento de los Miembros del Superior Tribunal de Justicia Electoral y el Fiscal General del Estado. En contraste, el nombramiento de altos funcionarios administrativos, como Embajadores, miembros de los Consejos Directivos de los Entes Binacionales y Directores Ejecutivos de los mismos, y el ascenso de militares y policías deberían requerir una mayoría absoluta común, es decir, 23 votos.

Aspectos Específicos

Debe también incluirse la modificación de algunos artículos que se han probado incompletos, contradictorios o confusos. El Artículo 234, *De la Acefalía*, debe dejar claro que si la acefalía presidencial se produce dentro de los primeros 30 meses de su mandato (si se mantiene el mandato de 5 años) o 36 meses (si se aumenta a 6), el Tribunal Superior de Justicia Electoral debe convocar de oficio a elección de un Presidente dentro de los 120 días de producirse tal hecho. En caso contrario se debe estar a lo dispuesto en la cláusula de sucesión hasta finalizar el mandato.

Deberá eliminarse del Artículo 184 (que contradice lo dispuesto en el inciso 8 del Artículo 238) que señala que el Presidente rendirá informe al Congreso el 1 de Marzo. De la misma manera debe modificarse el inciso 8 del Artículo 239, que establece la rendición de cuenta presidencial “*al inicio del periodo anual de sesiones*” (es decir, el 1 de Julio) y reemplazarse por el 15 de Agosto de cada año, que es la misma fecha en la que el Presidente presta juramento y da su primer Mensaje.

Debe eliminarse el Consejo de Ministros establecido en Artículo 243, puesto que no existe la figura de la responsabilidad colectiva ni precisa el Presidente ejercer función con el aval del Consejo de Ministros. Su existencia pues es una mera e innecesaria figura retórica. Por supuesto, el Presidente podrá convocar cuando quiera a sus Ministros, a algunos de ellos, y reunirse con los mismos “en Consejo”.

Es también imperativo mejorar la estructura institucional de los gobiernos subnacionales. Para comenzar debe eliminarse del Artículo 161 de la CN la cláusula que establece que el Gobernador “*representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional*”. Siendo un funcionario electo, el Gobernador no puede representar a nadie más que a sus electores.

Si bien otros aspectos de la descentralización son tratados en profundidad en una sección posterior, aquí se subrayan ciertos principios básicos. No hay descentralización sin recursos generados descentralizadamente. Los recursos transferidos desde el Gobierno Nacional, como los royalties, generan dependencia en el mejor de los casos y pereza fiscal en el peor. Por ello los mismos deben ser destinados a un Fondo de Inversión y Desarrollo, sobre el que se elabora más abajo. Además, por ello también el Artículo 169, que reserva el impuesto inmobiliario a las municipalidades y departamentos, deberá establecer taxativamente que el impuesto inmobiliario deberá basarse en el valor de mercado de la propiedad. Al mismo tiempo reservará a los Departamentos el 20% del IVA pagado en los mismos, que deberá ser transferido por el Poder Ejecutivo de manera automática dentro de los 30 días siguientes a su percepción. Esto compensará con creces la eliminación de la transferencia directa de royalties y compensaciones a departamentos y municipios y los comprometerá, con el Estado Nacional, en la construcción de una base impositiva más amplia, más equitativa y más apropiada.

De nuevo aquí se trata de compatibilizar intereses. Solo municipios autónomos en sus fuentes de recursos son verdaderamente autónomos en su funcionamiento. Y solo municipios que recaudan sus propios tributos son auténticamente democráticos. Los que viven de rentas y coparticipaciones terminan siendo a la vez parias y parásitos del poder central. Lo mismo sucede con las Gobernaciones. En este caso al retener el 20% del IVA recaudado en el Departamento las Gobernaciones adquirirán un interés especial en combatir la evasión fiscal.

Otros Órganos del Estado

La Contraloría General de la República es un órgano de control de la administración *financiera* de los órganos del Estado. Se excluirá expresamente de sus atribuciones el control de gestión, por tratarse de una evaluación de carácter político que corresponde al Congreso Nacional. El Artículo 282 de la CN establecerá expresamente la prohibición de la expedición de dictámenes ex-ante, fueren de la naturaleza que fuesen. La experiencia indica que este tipo de actividades facilita los actos de corrupción pues introduce un incentivo para adquirir impunidad por una parte, y para venderla por la otra. Además, ¿cómo podría la Contraloría ejercer supervisión sobre un procedimiento que ya juzgó correcto con su dictamen ex-ante?

El mismo artículo establecerá también que el informe de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Gastos será remitido al Poder Legislativo para su consideración *política* y al Tribunal de Cuentas para su examen y aprobación *jurídicos*. Este mismo criterio debe aplicarse a las rendiciones de cuentas de los ejecutivos municipales. A los efectos de procesar jurídicamente toda la información deberá facultarse la creación por ley de una o dos salas adicionales del Tribunal de Cuentas.

La autonomía de la Banca Central debe estar garantizada estableciendo en el Artículo 285 que la misma “tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria.” Se debe modificar así el texto actual que establece que la Banca Central “conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, *participa* con los demás organismos técnicos del Estado” en la formulación de las mismas.

La permanencia del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento debe plantearse sobre bases nuevas que se detallan en la sección pertinente.

2.4 Reforma del Poder Judicial

En un Estado de Derecho, el Poder Judicial debe cumplir un rol preponderante. Además de conocer, juzgar y resolver los conflictos y administrar el sistema de justicia, le corresponde ejercer un control jurisdiccional de los actos de las autoridades y funcionarios públicos, desempeñando de ese modo una función esencial en el equilibrio de poderes.

Para que cumpla adecuadamente su labor, es fundamental que su independencia quede efectivamente garantizada y que se integre la magistratura con personas idóneas e íntegras que puedan desempeñar sus funciones con la solvencia y la probidad requeridas para administrar justicia.

Abordar la reforma del Poder Judicial exige corregir y perfeccionar un conjunto

de mecanismos institucionales en ámbitos clave, como el sistema de designación y remoción de ministros y magistrados, el desarrollo del principio de inamovilidad y la carrera judicial, la administración del Poder Judicial, el control de constitucionalidad y el control de la administración pública.

En estos ámbitos se formulan las siguientes propuestas concretas de reformas constitucionales e institucionales:

El mecanismo de selección y nombramiento de ministros y magistrados

La Constitución vigente diferencia el mecanismo de selección y nombramiento de los ministros de la Corte Suprema de Justicia del de los demás magistrados del Poder Judicial. La instauración del Consejo de la Magistratura y su participación en el proceso de selección con la conformación de las ternas tuvieron por objetivo disminuir la discrecionalidad de las autoridades competentes en el nombramiento de ministros y magistrados. En el caso de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, esta intermediación del Consejo de la Magistratura está siendo objeto de cuestionamientos pues no se pudo reducir la alta discrecionalidad en el proceso de conformación de ternas y la permeabilidad del Consejo a las injerencias partidarias.

En la designación de los magistrados el Consejo de la Magistratura también ha sido objeto de críticas constantes, fundamentalmente por la ausencia de criterios claros de conformación de ternas y a la también alta permeabilidad del sistema de selección a las influencias partidistas. Si bien el Consejo de la Magistratura ha aprobado un reglamento de selección que establece criterios más objetivos y un sistema de puntajes, existen coincidencias acerca de la necesidad de revisar determinados aspectos del procedimiento de selección y, en particular, de la reglamentación implementada y sus criterios de ponderación¹³.

Corte Suprema de Justicia

Para la designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia no se advierte la necesidad de la intermediación del Consejo de la Magistratura, considerando que la discrecionalidad no puede ser reducida con procedimientos de selección que sometan a los candidatos a pruebas o exámenes. Para estos altos cargos es más transparente, sincero y práctico asumir que el proceso de selección y designación se encuentre bajo responsabilidad directa del Poder Ejecutivo y el Senado, como sucede, por ejemplo, en el sistema constitucional norteamericano. Es en este acto de designación donde debe reflejarse en toda su dimensión la voluntad real de los actores políticos de conformar un Poder Judicial probo, idóneo e independiente.

¹³ *Evaluación del proceso de selección de magistrados a cargo del Consejo de la Magistratura*. Informe para USAID de Management System International, Inc., por Digna Diana González y Enrique Sosa Arrúa. Agosto 2005, Asunción.

En la expresión de la voluntad, resulta más práctico que el Poder Ejecutivo seleccione a los candidatos y someta los nombres a la aprobación del Senado y no a la inversa, como se establece actualmente. Para lograr un acuerdo fuerte en la designación de los ministros se propone que la mayoría requerida para el acuerdo del Senado sea de las 3/5 partes absolutas de sus miembros (27 senadores). El control ciudadano en el proceso de selección de los ministros puede darse estableciendo como trámite obligatorio previo un periodo de información pública que ponga al acceso público los currículos de los candidatos propuestos, a fin de que las organizaciones ciudadanas, gremios, universidades y otros colectivos de la sociedad puedan formular sus comentarios dentro de un plazo determinado. Alternativamente, el Senado podría convocar a audiencias públicas a los candidatos como una modalidad para transparentar el procedimiento y facilitar el acceso del público a la información sobre dichos candidatos.

Selección y designación de los demás magistrados

Para la designación de los demás magistrados se propone reformular la composición y organización del Consejo de la Magistratura y establecer criterios y procedimientos más objetivos y transparentes para la selección y designación.

La composición del Consejo de la Magistratura debe ser reformulada excluyendo de su integración a Senadores y Diputados en ejercicio y al representante del Poder Ejecutivo. Se excluye también a los ministros de la Corte Suprema de Justicia pues este órgano debe designar con posterioridad al magistrado, de la terna elevada por el Consejo de la Magistratura. Una propuesta podría ser integrar el Consejo de la siguiente manera: (i) dos miembros de Tribunales de Apelación elegidos directamente por toda la magistratura judicial; (ii) un fiscal adjunto electo por los agentes fiscales y fiscales adjuntos¹⁴; (iii) dos profesores de Derecho con más de 20 años de antigüedad o ex profesores con igual tiempo de ejercicio: uno electo por los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y otro electo por los profesores de la Facultad de Derecho de las Universidades privadas con más de treinta años de antigüedad; (iv) dos abogados electos por sus pares en elección directa, que hayan ejercido la profesión, desempeñado funciones en la magistratura judicial o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica durante 20 años como mínimo.

Una cuestión fundamental para el adecuado funcionamiento del Consejo –que no depende de reformas constitucionales– es dotar a la institución de una organización y de funcionarios administrativos y técnicos con la capacidad necesaria para

¹⁴ En un artículo titulado “El Consejo de la Magistratura: Algunas consideraciones, normativa constitucional y legal. Legislaciones comparadas. La Escuela Judicial. Su fundamento e importancia”, Federico Callizo Nicora plantea una reformulación de la integración del Consejo con la incorporación de un representante del Ministerio Público, tomando en cuenta que el Consejo también selecciona las ternas para los agentes fiscales. Publicado en *Comentarios a la Constitución*, Tomo II. Homenaje al Décimo Aniversario. Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude. Compiladores. Corte Suprema de Justicia, 2002, Paraguay.

desarrollar y llevar a cabo el procedimiento de selección. Estos funcionarios deben ser elegidos a la vez por sistemas que garanticen su idoneidad para el ejercicio del cargo, y una vez superado el periodo de pruebas, deben gozar de estabilidad en el cargo a fin de garantizar la continuidad de sus trabajos y evitar que sus funciones sean afectadas con los sucesivos cambios que se presentan en las representaciones de los estamentos que conforman el Consejo. Si el Consejo de la Magistratura no cuenta con esta estructura y con un cuerpo de funcionarios idóneos con estabilidad es muy difícil que puedan implementarse las transformaciones necesarias y el funcionamiento del Consejo no podrá librarse de las injerencias externas que distorsionen el proceso de selección.

El proceso a cargo del Consejo de la Magistratura debe buscar la selección de los candidatos más idóneos e íntegros y reducir la injerencia de factores políticos, económicos, de amistad o parentesco en la designación de los cargos. Ello puede lograrse reformulando el sistema de evaluación con la implementación de criterios que ponderen objetivamente la capacidad jurídica, la experiencia y la formación y midan la aptitud e integridad de los candidatos para el desempeño del cargo. Las pruebas de conocimientos de los candidatos deben mantenerse como obligatorias pero es conveniente revisar los contenidos y la metodología con base en los perfiles deseados. En definitiva, el sistema exige reglas claras de procedimiento, una ponderación adecuada de los factores y la participación de evaluadores profesionales que asistan al Consejo en el proceso de selección.

Una labor clave en el proceso de selección puede desempeñar la Escuela Judicial, órgano que depende –y debe continuar dependiendo– del Consejo de la Magistratura. El paso por la Escuela Judicial debería ser obligatorio –y no opcional– para cualquier persona que desee hacer carrera judicial.

La carrera judicial y la inamovilidad de los magistrados

Al consagrar la inamovilidad, la Constitución pretendió fortalecer la independencia judicial, evitando someter a los magistrados a constantes procesos de confirmación en el cargo. No obstante, se consideró prudente no otorgarles la inamovilidad desde el nombramiento sino una vez confirmados por dos periodos sucesivos.

Este sistema de inamovilidad, previa confirmación por dos periodos consecutivos, ha sido objeto de algunos cuestionamientos porque genera una situación de incertidumbre en los magistrados en los cargos y los hace permeables a las presiones e influencias durante el periodo que transcurre entre su designación y la segunda confirmación (10 años).

En lo que respecta a la carrera judicial, el sistema vigente es de los denominados “sistemas abiertos” porque posibilita el acceso a los concursos para los distintos cargos vacantes de jueces y magistrados a cualquier profesional, incluso a aquellos que no se encuentran ejerciendo funciones judiciales. Se diferencia del sistema “cerrado”

que organiza la carrera con base en grados o niveles y los concursos para ascender a los cargos vacantes están limitados a los magistrados en funciones. Las personas que no integran la carrera y que aspiran a incorporarse al Poder Judicial, solo pueden postularse a los cargos de inferior grado dentro de la carrera y luego ir ascendiendo mediante un sistema de méritos.

Existen propuestas para pasar del sistema “abierto” a un sistema predominantemente “cerrado”, pero con algunas vacancias de postulación “libre” (abierto a cualquier profesional)¹⁵. El sistema a elegir debe ser evaluado sopesando si es más conveniente potenciar un cuerpo de magistrados con experiencia y formación judicial o promover la incorporación de personas que no se encuentran ejerciendo funciones en la magistratura.

Inamovilidad de los magistrados luego de un periodo

Si el sistema de selección se perfecciona, se establece la obligatoriedad de la Escuela Judicial y se reestructura el Consejo de la Magistratura con órganos técnicos idóneos para administrar el proceso de selección, puede reducirse el periodo para adquirir la inamovilidad de diez a cinco años. Ello implica limitar el plazo de incertidumbre de los magistrados en funciones y a la vez preserva un término razonable para evaluar la labor de los magistrados antes de confirmarlos en los cargos.

La confirmación en el cargo debe ser objeto de un proceso interno de evaluación de méritos y aptitudes, el cual puede estar a cargo de los órganos técnicos de evaluación de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de la Magistratura. No parece razonable someterlos nuevamente a un proceso abierto de concursos ante el Consejo de la Magistratura y librarlos a estar o no en las ternas.

Inamovilidad de Ministros desde su designación

La inamovilidad de los Ministros merece un comentario separado pues tienen un proceso de designación distinto al de los magistrados. Si se propone que los Ministros sean designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por una mayoría calificada y sin un proceso previo de selección por parte del Consejo de la Magistratura, no parece prudente abrir nuevamente el debate político sobre la confirmación o no, por lo menos si se pretende reducir la injerencia partidista en el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y fortalecer la independencia judicial. Debe advertirse que la susceptibilidad de esta injerencia es mayor cuando los ministros en el cargo están pendientes de dicha confirmación.

¹⁵ Anteproyecto de ley de carrera judicial promovido por la Corte Suprema de Justicia en el marco del Proyecto de Apoyo a la Reforma Legal y Judicial (BIRF (FT051371) –PAR/03/010– Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), y apoyado por la Asociación de Magistrados.

Si bien este aspecto fue objeto de diferentes interpretaciones constitucionales, para aclarar definitivamente el debate es recomendable que estos cambios se incluyan en una reforma constitucional.

Carrera Judicial y desempeño de magistrados

Implementar la carrera judicial requiere, además de un adecuado sistema de selección y de la garantía de la inamovilidad, una evaluación constante del desempeño de los magistrados a través de criterios objetivos y técnicos de ponderación. Esta evaluación debe incidir de manera preponderante en el sistema de promoción de magistrados y constituirse en un incentivo para el adecuado desempeño en el cargo.

Para promover y fortalecer la carrera judicial se propone un sistema mixto que reserve determinadas vacancias de cargos de nivel medio o superior (tribunales de apelación, jueces de primera instancia) a concursos de postulación interna vinculados a la evaluación de desempeño, limitados por tanto para magistrados en funciones. Otras vacancias –así como los cargos inferiores de la magistratura– pueden estar destinadas a concursos de postulación libre que posibilite a cualquier profesional que cumpla con los requisitos presentarse a las convocatorias que realice el Consejo de la Magistratura. De esa manera, puede compatibilizarse la necesidad de vincular los sistemas de evaluación de gestión a los sistemas de ascenso o promoción, con la posibilidad de abrir la magistratura a profesionales que no se encuentran en ella. Esta propuesta no requiere cambios constitucionales y puede ser abordada con reformas legales.

Sistema de remoción de magistrados

La creación del Jurado de Enjuiciamiento tuvo por objetivo establecer un órgano externo de juzgamiento de magistrados e incorporar a miembros del Congreso en el proceso y en las decisiones que se adopten. Sin embargo, no se advierte que el funcionamiento de un Jurado de Enjuiciamiento haya contribuido a mejorar el sistema de juzgamiento de los magistrados y librarlo de injerencias partidarias o intereses privados.

Para abordar esta problemática se han evaluado varias alternativas, incluyendo la supresión del Jurado de Enjuiciamiento y el otorgamiento de estas potestades a la propia Corte Suprema de Justicia o al Congreso con mayorías calificadas.

El otorgamiento a la Corte Suprema de Justicia de la potestad de enjuiciar parte de la premisa de evitar la injerencia de representantes políticos en las decisiones de remover a los magistrados. La propuesta de otorgar al Congreso dicha potestad se funda en evitar el corporativismo judicial y la subordinación de los magistrados a las decisiones de los ministros de la Corte. Ambas alternativas tienen cuestionamientos: la primera, precisamente porque promueve un sistema excesivamente corporativista; y la segunda, porque incrementa la injerencia político-partidaria en las decisiones de remoción.

Se opta por reformular el Jurado de Enjuiciamiento estableciendo mecanismos más objetivos de integración y distribución de casos. Se propone un Jurado de Enjuiciamiento de dos salas de cinco miembros cada una, integradas por sorteo. Los casos también deberían estar distribuidos por el mismo sistema.

La integración del Jurado de Enjuiciamiento sería la siguiente: (I) dos ministros de la Corte Suprema de Justicia (uno en cada sala) designados por los demás ministros; (ii) dos miembros de los tribunales de apelación (uno en cada sala), electos por los magistrados; (iii) dos fiscales adjuntos (uno en cada sala), electos por los fiscales; (iv) cuatro profesores de Derecho de más de veinte años de antigüedad o ex profesores con igual tiempo de ejercicio (dos en cada sala), dos electos por los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y los otros dos electos por los profesores de la Facultad de Derecho de las Universidades privadas con más de treinta años de antigüedad. Se excluyen de la integración a los representantes de las Cámaras del Congreso, precisamente para evitar la partidización del proceso de enjuiciamiento de magistrados.

En el caso de los ministros la situación es distinta y se justifica que el Congreso intervenga en el juicio político, dado que el Senado tiene una participación decisiva en el proceso de su designación.

Administración del Poder Judicial

Actualmente, la administración del Poder Judicial corresponde a la Corte Suprema de Justicia¹⁶, tanto en lo que respecta a los recursos humanos, a las contrataciones públicas como a la administración financiera de la institución. En esta realidad, los ministros de la Corte no sólo dedican su atención a resolver los casos sometidos a su jurisdicción sino también a la gestión diaria de la administración judicial.

La Corte también ejerce funciones de superintendencia. A través de un órgano integrado por tres de sus miembros –el Consejo de Superintendencia de Justicia– la Corte Suprema ejerce facultades disciplinarias y de supervisión sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de la justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial, así como sobre las oficinas dependientes del mismo. Merece destacarse que la potestad disciplinaria está exclusivamente asignada al Consejo de Superintendencia, quien debe ordenar los sumarios y aplicar las sanciones a todo tipo de personal y a los auxiliares de justicia inclusive hasta para las faltas más leves.

Estas facultades de superintendencia y administración del Poder Judicial asignadas a los Ministros de la Corte están, sin embargo, puestas en entredicho pues se encuentran excesivamente concentradas en los ministros y distraen la pronta atención de los casos sometidos a su jurisdicción. De hecho, una de las críticas más re-

¹⁶ No se incluyen la administración del Ministerio Público ni la del Consejo de la Magistratura ni de la Justicia Electoral, que tienen sus propias administraciones.

levantes a la tarea jurisdiccional del Poder Judicial constituye la alta morosidad de los jueces y magistrados, de la cual no es ajena la Corte Suprema¹⁷ no solo por los casos que les corresponde juzgar, sino también por sus responsabilidades como órgano de superintendencia que se extienden a ese ámbito. Desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción la morosidad es grave no solo por los efectos que produce la falta de una justicia pronta, sino también por el riesgo de impunidad que se corre, en atención a la disposición del Código Procesal Penal que dispone la extinción de los procesos que no se sustancian dentro de un plazo determinado.

Para afrontar estos problemas, se propone:

Crear un órgano de administración financiera

La opción por un órgano administrativo con facultades ejecutivas constituye una alternativa válida para desconcentrar las funciones administrativas y mantener, a la vez, la administración en el Poder Judicial, preservando de esa manera la independencia judicial. En este contexto, se descarta la asignación de la administración al Consejo de la Magistratura, pues ello debilitaría dicha independencia judicial al supeditar a un órgano externo la atención de los asuntos administrativos.

En esta propuesta se plantea que el órgano administrativo esté a cargo de un funcionario profesional altamente calificado para desempeñar la gerencia general del Poder Judicial, seleccionado por la Corte Suprema de Justicia previo concurso público de méritos y aptitudes. La selección adecuada del funcionario es fundamental para el buen funcionamiento del órgano. Es por ello que debe prestarse una atención adecuada al proceso de selección y utilizar los criterios de evaluación que sean pertinentes para contar con un profesional idóneo para el cargo.

El órgano administrativo debe contar con facultades ejecutivas suficientes para atender los asuntos administrativos sin requerir la intervención cotidiana de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Los ministros deberían limitarse a fijar las políticas de gestión, determinar el presupuesto general y los criterios generales, dejando al gerente las decisiones de gestión cotidiana. El control podría ejercerse a través de informes semestrales que el gerente envíe al pleno de la Corte y a través de órganos de auditoría que no dependan de dicha gerencia. De esta manera, puede compatibilizarse el control con la celeridad y eficacia requeridas en la gestión administrativa y desconcentrar la labor de los ministros para que éstos se enfoquen en la gestión jurisdiccional. Cabe apuntar que esta propuesta no requiere reformas constitucionales y puede ser implementada con una reforma legal.

¹⁷ Como ejemplo pueden mencionarse las múltiples acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley N° 1626/00 de la Función Pública, algunas de las cuales fueron planteadas ya al tiempo de su entrada en vigencia (año 2000) sin que hasta la fecha tengan resolución definitiva.

Fortalecer la autarquía presupuestaria

El Poder Judicial debe mantener facultades para elaborar su propio presupuesto y ejecutarlo a fin de poder implementar las medidas necesarias para afrontar los problemas institucionales sin depender de las decisiones de otros órganos. En este contexto, la normativa constitucional debe establecer que el presupuesto del Poder Judicial debe ser elaborado por sus autoridades y remitido al Congreso para su consideración sin injerencias del Poder Ejecutivo. Asimismo, una vez aprobado, el Ministerio de Hacienda debe transferir los recursos sin más trámites, quedando la ejecución presupuestaria a cargo exclusivo del Poder Judicial.

Debe mantenerse además el porcentaje mínimo del Presupuesto General que la Constitución asigna al Poder Judicial (3% del presupuesto aprobado para la Administración Central). No obstante, se propone que la reforma constitucional aclare que este porcentaje debe incluir al Consejo de la Magistratura y al Ministerio Público, no así al Tribunal Superior de Justicia Electoral, y que para su cálculo deben excluirse préstamos y donaciones.

Desconcentrar la potestad disciplinaria

La desconcentración funcional y territorial de la potestad disciplinaria es fundamental para lograr un ejercicio más eficiente de estas facultades y poder garantizar el orden interno en la institución. No tiene un sustento valedero que el Consejo de Superintendencia intervenga en absolutamente todos los procesos disciplinarios. Las sanciones más leves deben poder ser aplicadas por otros órganos del Poder Judicial, como por ejemplo el Superintendente de Justicia y los presidentes de circunscripciones del interior. El Consejo de Superintendencia debería reservar el ejercicio de su potestad para aplicar las sanciones por las faltas más graves. Esta propuesta no requiere cambios constitucionales y puede ser implementada con una reforma legal.

Control de constitucionalidad

De acuerdo a la Constitución vigente, el control de inconstitucionalidad está a cargo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que entiende y resuelve en las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra las leyes y otros actos normativos. La declaración de inconstitucionalidad se limita al caso concreto y solo tiene efectos “interpartes”.

Estos alcances de la declaración de inconstitucionalidad generan la posibilidad de fallos contradictorios que traten de manera desigual a las personas. Por lo demás, obliga innecesariamente a las personas afectadas a tener que plantear una acción aún en los casos en que la Corte ya haya declarado la inconstitucionalidad de un artículo determinado en una situación idéntica.

Cabe señalar que existen algunas propuestas que plantean reformar el sistema de control de constitucionalidad, estableciendo un Tribunal Constitucional separado

del Poder Judicial que tenga las competencias para dictar entender y declarar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos “*erga omnes*”¹⁸.

En el debate sobre la creación o no de un Tribunal Constitucional se propone mantener la opción por la Sala Constitucional y no crear un nuevo órgano extrapoderes. Esta opción se justifica en la tesitura de evitar que con la creación de un nuevo órgano se genere un espacio para nuevos conflictos de competencia, que se pueden presentar entre las decisiones del Tribunal Constitucional y las adoptadas por la Corte Suprema de Justicia. Ello sólo puede prolongar la decisión de la declaración de inconstitucionalidad antes que facilitar la resolución de los casos.

No se encuentra una razón práctica para limitar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad a cada caso concreto. Se propone, por tanto, que la declaración de inconstitucionalidad tenga efectos “*erga omnes*” para evitar situaciones contradictorias y la inútil carga para los particulares de tener que recurrir en cada caso a plantear una acción cuando una determinada disposición legal ya fue declarada inconstitucional en un caso anterior.

Control de la Administración Pública

El sistema actual de control contempla el funcionamiento de dos tribunales en lo contencioso-administrativo (denominados Tribunales de Cuentas), cuyas resoluciones son apelables ante la Corte Suprema de Justicia. La Justicia está concentrada en estas dos salas instaladas en Asunción (con excepción de los casos de funcionarios públicos municipales y departamentales en los cuales intervienen los tribunales electorales). Esta situación dificulta el acceso a la Justicia a las personas domiciliadas en el interior y concentra todo el trabajo en sólo dos salas. Se suma a ello la falta de actualización de las disposiciones legales sobre el proceso contencioso-administrativo que datan del año 1935.

Una reforma legal del año 2003 suprimió las competencias que tenía la segunda sala del Tribunal de Cuentas para juzgar las rendiciones de cuentas presentadas por los administradores públicos. Si bien esta medida había sido adoptada para evitar la superposición entre las funciones de dicho Tribunal y la Contraloría General de la República, generó interrogantes importantes acerca del órgano judicial competente para entender en las contiendas judiciales sobre las rendiciones de cuentas objetadas por la Contraloría General. Responder estos interrogantes constituye una tarea imprescindible para contar con un adecuado sistema de control de las cuentas de fondos públicos que garantice el buen uso del patrimonio público y la transparencia de la Administración

¹⁸ Por ejemplo, la propuesta formulada en el *Libro Blanco sobre la reforma institucional en Paraguay*. Instituto Internacional de Gobernabilidad/PNUD. 2002.

Desconcentrar la Justicia contencioso-administrativa

El fortalecimiento de la Justicia contencioso-administrativa es imprescindible para que el Poder Judicial ejerza un efectivo control sobre las autoridades administrativas y tutele los derechos fundamentales de las personas frente al arbitrio de las autoridades. Por otra parte, una Justicia especializada en la materia evitará decisiones judiciales que afecten indebidamente al interés público, el cual se encuentra en juego en estos conflictos.

Para el fortalecimiento de esta instancia se propone la creación de jueces de primera instancia y tribunales de apelación en lo contencioso-administrativo en todas las circunscripciones territoriales del país, con lo cual se estaría desconcentrando el sistema y se facilitaría con ello el acceso a la Justicia de los ciudadanos residentes en el interior del país. La creación de los juzgados debería estar acompañada de un Código Contencioso-Administrativo que sistematice adecuadamente las reglas propias de los procesos que involucran a los intereses públicos. Esta propuesta no requiere cambios constitucionales y puede ser implementada con una reforma legal.

Tribunales de Cuentas especiales

La claridad de las reglas de rendición de cuentas es fundamental para un adecuado control de la gestión de la administración pública. Se propone al respecto una coexistencia coordinada de un Tribunal de Cuentas y una Contraloría General de la República: el primero como órgano de juzgamiento y el segundo, como órgano de control y examen de las rendiciones de cuentas. Se plantea además reestablecer la figura de la fiscalía de cuentas, que sería el órgano encargado de impulsar el procedimiento y formular los cargos contra el cuentadante. El Tribunal de Cuentas sólo debería entender en el “juzgamiento de una cuenta”, vale decir, en aquellos casos en que las rendiciones de cuentas hayan sido objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República o del fiscal de cuentas. No debe ejercer funciones de control administrativo ni recibir directamente rendición de cuenta alguna que no haya sido examinada previamente por la Contraloría. De esta manera se evitará que ambos órganos entren en conflicto como sucedía en la situación anterior a la reforma del 2003. Esta propuesta no requiere cambios constitucionales y puede ser implementada con una reforma legal.

3 Reformas institucionales

Las reformas institucionales se plantean como de mediano plazo, es decir, a ser iniciadas después de finalizada la reforma constitucional, pero son en realidad de corto plazo si se considera que esta última deberá estar finalizada para principios de 2009. Tres son las leyes que requieren imperiosa modificación: el Estatuto del Funcionario Público, la Ley Orgánica Departamental y la Ley Orgánica Municipal.

3.1 La Reforma del Servicio Público

En innumerables oportunidades se ha intentado reformar el servicio civil solo para terminar con leyes más complejas y peores que las modificadas, leyes que además soportan innumerables acciones de inconstitucionalidad.

Establecido el principio constitucional que lo general prima sobre particular y que cualquier funcionario público podrá ser cesado en sus funciones por razones de reorganización administrativa previo pago de la indemnización establecida en la ley, se deberá proceder a resolver los tres principales problemas: sistema de selección y nombramiento, escalafón y carrera. Esto deberá hacerse de manera gradual en un periodo de no más de 4 años.

La carrera del servicio civil se creará con todos aquellos funcionarios *o no funcionarios* que aprueben los exámenes correspondientes. Los actuales funcionarios nombrados que no aprobasen los exámenes o no se presentasen a los mismos serán considerados parte del Cuadro de Personal Temporal y no gozarán de los beneficios de personal de carrera.

Se creará un Consejo de la Función Pública, compuesto por cinco reconocidos y respetados especialistas nombrados por el Ejecutivo con acuerdo del Senado, que tendrá a su cargo la implementación de la Carrera del Servicio Público y de administrar la realización de las pruebas anuales de admisión y promoción y la asignación de funcionarios a los cargos (vacancias) solicitadas por los diferentes ministerios y aprobados en la Ley de Presupuesto.

La ley unificará las remuneraciones de los funcionarios de carrera clasificando al personal en profesional, de administración y de servicio. Los mismos a su vez se escalafonarán en grados (basados en la responsabilidad y complejidad de la tarea desempeñada) y niveles (basados en antigüedad y mérito).

3.2 La Descentralización

El Paraguay cuenta con una Administración Pública fuertemente centralizada en organismos y entidades nacionales. Esta concentración acentuada de competencias y recursos financieros, humanos y materiales constituye una de las causas de la inoperancia de la gestión pública y dificulta la atención y canalización de las demandas de las comunidades del país, fundamentalmente de aquellas que se encuentran alejadas de los centros administrativos de decisión y gestión.

La situación señalada precedentemente debe ser revertida, apostando a un mayor grado de descentralización en la gestión administrativa que potencie el rol de los gobiernos municipales y departamentales en el desarrollo de sus comunidades y regiones, bajo determinados criterios rectores que garanticen un proceso coordinado, transparente y ordenado.

Crterios generales

La descentralización que se propone debe estar regida por criterios de eficiencia y eficacia, transparencia y participación ciudadana, y cooperación interinstitucional. Específicamente, se plantea transferir gradualmente nuevas responsabilidades operativas a los gobiernos municipales y departamentales en determinadas materias que son factibles de ser gestionadas en los ámbitos municipal y departamental. Como ejemplos, pueden mencionarse servicios tales como la administración de algunas escuelas públicas y centros de salud, el mantenimiento de caminos vecinales y departamentales, entre otros.

Para implementar una descentralización adecuada a los criterios propuestos es fundamental que los gobiernos municipales y departamentales realicen las reformas administrativas necesarias para lograr una gestión democrática, moderna y eficiente. Prioritariamente, es preciso encarar la reforma de la función pública en el ámbito local imponiendo determinadas reglas que promuevan la profesionalización y eviten el prebendarismo. Entre estas reglas es necesario instalar la carrera de la función pública municipal y departamental, implementando sistemas de mérito para el ingreso y la promoción, garantizando la estabilidad en los cargos y encarando políticas de formación y entrenamiento para una adecuada gestión. Asimismo, las reglas deben establecer cuáles son los cargos de confianza en los ámbitos municipal y departamental, para permitir que los Intendentes y Gobernadores puedan conformar sus equipos de gobierno sin interpretaciones arbitrarias y extensivas. No obstante, alguno de los altos cargos municipales y departamentales –como por ejemplo el Secretario General– deberían ser de carrera para preservar la memoria institucional. Una descentralización sin estas reformas administrativas corre el riesgo de reproducir y acentuar en el ámbito local el alto grado de ineficiencia y corrupción en la gestión de los asuntos administrativos.

La descentralización no debe afectar la coordinación normativa en el ámbito nacional. La autonomía normativa que la Constitución otorga a los gobiernos locales debe ser mantenida pero no puede interpretársela como un concepto absoluto. Aspectos como el tránsito, el ambiente, la planificación territorial, los recursos hídricos, entre otros, deberían contar con un marco normativo básico regulado por leyes nacionales orgánicas a fin de garantizar un ordenamiento adecuado y uniforme en estas materias. Esta aclaración debe estar expresada en el texto constitucional para evitar precisamente que algunas autoridades municipales cuestionen innecesariamente las leyes que dicte el Congreso en determinadas materias.

La descentralización debe considerar las diferentes capacidades institucionales de las municipalidades y gobiernos departamentales. Ello exige contar con mecanismos legales y administrativos que permitan implementar las transferencias en forma gradual y eficiente. Estos mecanismos deberían ser lo más objetivos posibles, evitando que se manipule la descentralización a favor de los partidarios del Gobierno de turno. Podrían estar previstos en una ley orgánica de administraciones públicas o en una ley orgánica de descentralización.

La descentralización de competencias debe ir acompañada de los correspondientes recursos para financiar las nuevas responsabilidades. En lo posible, para evitar la pereza fiscal que se genera con las meras transferencias de recursos del Presupuesto General de la Nación, esta propuesta puede requerir otorgar a los gobiernos locales determinadas potestades de recaudación de algunos tributos que hoy se recaudan a nivel nacional, a fin de que participen en el proceso de recaudación y obtengan una coparticipación de lo recaudado. De ese modo, existiría una complementariedad de esfuerzos entre el nivel nacional y el local en la financiación de los servicios.

La descentralización fiscal debe considerar los desequilibrios territoriales en los niveles de desarrollo. Existen regiones que tienen menor desarrollo y mayores niveles de pobreza que otras. Por tanto, no puede aplicarse en términos absolutos el criterio de que todo lo recaudado en el departamento quede en la región. Los ingresos públicos deben distribuirse equitativa y solidariamente y es necesario que se destinen mayores recursos de transferencias a algunas regiones menos desarrolladas para compensar las desigualdades.

Con respecto a las transferencias en concepto de royalties y compensaciones provenientes de las entidades hidroeléctricas se propone, como se señala más arriba, que dichos recursos sean reorientados hacia un Fondo de Inversiones y de Desarrollo Social, en la proporción y con base en los criterios establecidos en una ley orgánica que dicte el Congreso. El Fondo deberá contar con una estructura gerencial y técnica profesional seleccionada por concurso público de méritos y aptitudes y deberá discutirse una composición adecuada de su Directorio para que exprese la representación de las diferentes administraciones territoriales. El Fondo aprobará la financiación de obras departamentales o municipales, así como proyectos prioritarios.

rios de desarrollo social encarados en forma descentralizada por las municipalidades y gobiernos departamentales. Sin perjuicio de ello, también podría financiar proyectos a ser ejecutados por el Gobierno Nacional que sean de interés prioritario para el país. Por ejemplo, una de las prioridades del Fondo podrían ser la construcción y reconstrucción del sistema de transporte por ferrocarril, de modo a atenuar los efectos de la mediterraneidad y la falta de integración de los mercados locales y regionales.

La descentralización debe estar acompañada de la apertura de espacios institucionales que permitan la participación amplia de la ciudadanía. Para ello es fundamental reconocer y facilitar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información de la gestión; brindar información pública amplia sobre el presupuesto y sobre los resultados de la gestión, permitiendo a los ciudadanos canalizar sus propuestas y demandas; implementar audiencias públicas, entre otros mecanismos. Es en el ámbito local, por su proximidad con la ciudadanía, donde la participación ciudadana puede potenciarse ampliamente.

La descentralización que se propone debe contemplar medios de cooperación y coordinación entre las diversas administraciones territoriales. Entre estos medios pueden considerarse mecanismos como los consorcios de administraciones públicas que posibiliten la creación de entidades públicas con personería jurídica y estatutos propios mediante acuerdos voluntarios entre instituciones. Estos mecanismos deberían estar regulados en una ley de administraciones públicas o en una ley orgánica de descentralización.

La figura de la intervención de los gobiernos departamentales y municipales prevista en el Artículo 165 de la Constitución debe ser replanteada para evitar su abuso. La intervención debe adoptarse con criterios restrictivos, como un medio de control excepcional cuando su determinación sea ineludible para salvaguardar la gestión normal de la institución, afectada por la existencia continuada de una situación anormal o de extrema gravedad. La intervención debe ser una medida extrema que se utiliza cuando los mecanismos de control judiciales ya resultan insuficientes para evitar el daño a los intereses públicos. Se propone para el efecto que la intervención se determine incrementando la mayoría requerida actualmente (mayoría simple de la Cámara de Diputados) a unos 3/5 del total de miembros de la Cámara de Diputados. Asimismo, se propone que una ley reglamente los casos calificados como de grave irregularidad y que se precisen claramente las atribuciones del interventor.

Gobierno Departamental

El Gobierno Departamental debería constituirse en un ente que no sólo articule y coordine las demandas del departamento sino también que se encargue de la gestión autónoma de determinados servicios que pueden ser administrados a nivel departamental, como por ejemplo el mantenimiento de los caminos departamentales, la administración de determinados locales de salud y de escuelas agropecuarias.

Siendo el Paraguay un país con poca población y extensión, y de carácter unitario, no se justifica que el Gobierno Departamental asuma funciones legislativas y que coexistan ordenanzas departamentales con las ordenanzas municipales y los decretos del Poder Ejecutivo. Debe replantearse, por ende, la tarea de las Juntas Departamentales, las cuales deberían centrar su labor en el control político de la gestión y en la canalización de las demandas de los ciudadanos del departamento. Para ello no es necesario que la Junta Departamental se mantenga como un órgano de funcionamiento permanente, ni que sus concejales perciban dietas mensuales. Sus sesiones ordinarias anuales pueden realizarse dos veces al año: para estudiar el proyecto de presupuesto (Junio-Julio) y para estudiar el informe de gestión del Gobernador (Marzo-Abril), percibiendo dietas exclusivamente por sesión asistida. De ese modo puede justificarse el funcionamiento de la Junta Departamental sin que la misma represente una pesada carga presupuestaria para el Gobierno Departamental.

A partir de la redefinición de los roles del Gobierno Departamental y de sus órganos de gobierno, debe reformarse la Ley Orgánica Departamental, la cual debe establecer con claridad las materias de competencia del Gobierno Departamental, las atribuciones del Gobernador y de la Junta Departamental, sus órganos permanentes de administración y las modalidades de control que se ejercerán sobre los actos de sus autoridades.

Gobierno Municipal

La Ley Orgánica Municipal debe ser reformada para establecer un modelo de organización municipal más eficiente y gobernable. Fundamentalmente se apunta a las siguientes medidas:

- En materia presupuestaria, de modo similar a lo propuesto para el Poder Ejecutivo y el Congreso, se propone fortalecer el rol del Intendente en el manejo de la política presupuestaria, prohibiendo el aumento de la estimación de ingresos por parte de la Junta Municipal y estableciendo que el presupuesto debe aprobarse por grandes grupos de gastos (Servicios Personales, Servicios No Personales, etc.) y preservando el Anexo de Personal de modificaciones por parte de la Junta Municipal. Se plantea asimismo que se preserve la iniciativa del Intendente en materia presupuestaria, limitando la iniciativa de proyectos de ordenanza en materia presupuestaria exclusivamente al Intendente.
- Las dietas y remuneraciones deben tener un tope en la Ley Orgánica Municipal que guarde relación con los ingresos corrientes efectivamente ejecutados según el último informe de ejecución presupuestaria, y no en relación con los ingresos corrientes previstos como se establece en la ley vigente. De esa manera puede evitarse que se inflen artificialmente los ingresos con el solo objetivo de aumentar el porcentaje de dietas y remuneraciones.

- Con respecto al veto, se propone mantener las mayorías establecidas en la Ley Orgánica Municipal para levantarlo (que es de 2/3 del total de miembros). Asimismo, se plantea permitir al Intendente remitir junto con el veto un texto alternativo. De no rechazarse el veto se reputará aprobado el texto alternativo.
- Debe establecerse con claridad que la Junta Municipal tiene libre acceso a toda la información sobre la gestión del Intendente. Puede requerir informes, solicitar la comparecencia del Intendente, y éste debe estar obligado a facilitar a la Junta Municipal la información solicitada dentro de plazos determinados. De no hacerlo, debería establecerse un mecanismo judicial que garantice a la Junta Municipal el ejercicio de este derecho e imponga sanciones coercitivas al Intendente remiso.
- La Junta Municipal debe fortalecer su rol de órgano legislativo y de representación de los intereses vecinales y reducir su intervención en asuntos administrativos. En algunos casos el procedimiento para obtener autorizaciones de la Junta Municipal es engorroso, obstaculiza la administración en forma innecesaria y no garantiza una gestión transparente. Por ejemplo, en los procedimientos de licitación pública y de concurso de ofertas, la ley vigente dispone que es necesario solicitar a la Junta Municipal la autorización para la convocatoria y la aprobación del pliego, la aprobación de la adjudicación y la aprobación del contrato. Se propone reducir la intervención de la Junta a los procedimientos de licitación pública, y sólo en lo que respecta a la aprobación de las adjudicaciones. Todo ello sin perjuicio de los controles posteriores que ejercen la Contraloría General y los órganos judiciales, y el reconocimiento del derecho de la Junta Municipal de formular denuncias e incluso de poder actuar como órgano demandante en procesos judiciales para evitar el daño al patrimonio público.
- Otra medida para evitar que la gestión administrativa del Intendente se paralice indefinidamente por los trámites de aprobación o autorización que se requieren ante la Junta Municipal, es fijar plazos determinados para que la Junta Municipal se expida y establecer que una vez vencidos dichos plazos sin un pronunciamiento, se considere aprobada la solicitud (aprobación ficta).
- El examen legal-financiero de la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria y de los balances –así como la correspondiente aprobación– debería quedar a cargo exclusivo de la Contraloría General de la República y del Tribunal de Cuentas, y no de los concejales de la Junta Municipal. En efecto, la mayoría de las Juntas Municipales carece de la estructura y del personal técnico para examinar una rendición de cuentas y sus concejales corren el riesgo, con la aprobación, de avalar una información que no la pudieron revisar adecuadamente. El rechazo de la rendición tampoco suele basarse en criterios técnicos, generando la inestabilidad en la gestión municipal. Sí debe mantenerse la obligación del Intendente de entregar la información relativa a la rendición de cuentas de la

ejecución presupuestaria y los balances a la Junta Municipal (la misma documentación presentada a la Contraloría General de la República) y abrir la posibilidad de que los concejales presenten reparos en los procedimientos de examen que se realicen ante la Contraloría. Inclusive, podría otorgarse la legitimación a la Junta Municipal para formular reparos e intervenir en los procesos de juzgamiento que se efectúen ante los Tribunales de Cuentas. Adicionalmente, puede establecerse la obligación del Intendente de realizar una audiencia pública de rendición de cuentas con el objeto de exigirle que brinde informes sobre la gestión presupuestaria a las organizaciones ciudadanas.

- Al igual que lo señalado con respecto a las leyes, para garantizar la estabilidad de las ordenanzas más importantes, se propone establecer dos categorías de ordenanzas: las orgánicas y las ordinarias. Serán ordenanzas orgánicas las relativas al régimen general de catastro; de loteamientos; de presupuesto; el plan general de ordenamiento territorial; la ordenanza general de uso de suelo y el plan regulador; el reglamento de tránsito y todas aquellas otras que así sean declaradas por el voto de los dos tercios absolutos de la Junta Municipal. Las ordenanzas orgánicas solo podrán ser aprobadas o modificadas por el voto de las tres quintas partes absolutas de la Junta Municipal. Las mismas solo podrán ser modificadas de modo explícito en una reforma de la ordenanza misma y no por medio de otra, y en caso de conflicto con otro cuerpo legal prevalecerá lo establecido en la ordenanza orgánica.
- Para otorgar mayor estabilidad a las Juntas, se propone que las autoridades de la mesa directiva y los miembros de las comisiones sean electas por dos años (la mitad del periodo, que es de cuatro años).
- Un enfoque especial debe tener la ciudad de Asunción en su condición de capital y sede de los poderes del Estado. Asunción debe contar con los recursos y competencias para afrontar esa condición de capitalidad y establecerse expresamente que el 80% de lo recaudado en concepto de impuesto inmobiliario quede en propiedad de la Municipalidad de Asunción, como actualmente lo interpreta la Corte Suprema de Justicia considerando que Asunción no forma parte de departamento alguno. Pero debe aclararse que un porcentaje de esa recaudación –el mismo que las demás municipalidades destinan a sus respectivos gobiernos departamentales– debe invertirse obligatoriamente en obras públicas.
- Para afrontar los problemas de las áreas metropolitanas debe posibilitarse la creación de órganos públicos de gestión y regulación de dichas áreas conformados por varias municipalidades en forma consensuada (convenios o consorcios) sin necesidad de nuevas leyes especiales. Si bien actualmente existen las asociaciones de municipalidades, éstas no revisten la condición de autoridades públicas sino de meras asociaciones reguladas por el derecho común. En el caso del área metropolitana de Asunción, dichas entidades deben estar dirigidas por la Municipalidad de Asunción en su condición de capital de la República.

El régimen tributario municipal debe ser reformado y modernizado para posibilitar a las municipalidades una gestión tributaria eficiente y transparente. La legislación tributaria no debe limitarse a enumerar y regular los tipos de tributos que las municipalidades pueden recaudar, sino también debe establecer las disposiciones de carácter general necesarias para una adecuada administración tributaria preservando las garantías de los administrados. En particular, se propone desarrollar una legislación que contemple: (i) las reglas básicas para la determinación, liquidación y cobro de tributos; (ii) las potestades de la administración tributaria municipal; (iii) un régimen de infracciones y sanciones tributarias y los procedimientos para la aplicación de sanciones; (iv) los recursos administrativos y judiciales que tienen los administrados para defender sus derechos; (v) las disposiciones para la ejecución de las deudas tributarias.

Referencia bibliográfica

Abente Brun, Diego. 2007. *The Quality of Democracy in Small South American Countries: The Case of Paraguay*. Kellogg Institute, University of Notre Dame, WP # 343

———2006. *Informe Sobre Estatalidad, Preparado para el Informe Sobre Desarrollo Humano* (Asunción: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Azpur, Javier; Ballón, Eduardo; Chirinos, Luis; Baca, Epifanio; y Távora, Gerardo (2006). *“La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible”*. Lima: CIES y Grupo Propuesta Ciudadana.

Callizo Nicora, Federico (2002). *“El Consejo de la Magistratura: Algunas consideraciones, normativa constitucional y legal. Legislaciones comparadas. La Escuela Judicial. Su fundamento e importancia”*, publicado en “Comentarios a la Constitución”, Tomo II. Homenaje al Décimo Aniversario. Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (Compiladores). Asunción: Corte Suprema de Justicia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2007. *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL).

———2006. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. (Santiago: CEPAL).

———2005a. *Anuario Económico para América Latina* (Santiago: CEPAL).

———2005b. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. (Santiago: CEPAL).

———2005c. *Boletín Demográfico, No. 75, América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana 1950-2000* (Santiago: CEPAL).

Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. 2005. *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Empleo y Pobreza*. (Asunción: DGEEC).

———2004a. *Anuario Estadístico*. (Asunción: DGEEC).

———2004b. *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2004. Empleo y Pobreza*. (Asunción: DGEEC).

Flecha, Víctor-Jacinto; Penner, Reinaldo; Ayala, Eusebio Ramón; y Sosa Arrúa, Enrique (2001). *Plataforma de Descentralización, desde la perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales*. Asunción: USAID/Chemonics International /Urban Institute.

Flecha, Víctor-Jacinto; Cristaldo, Blas; y Sosa Arrúa, Enrique (2003). “*Descentralización, Paraguay y América Latina*”. Asunción: ARD/USAID/COPLANEA.

Fukuyama, Francis. 2004. *La construcción del Estado, hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (Barcelona, España: Ediciones B).

González, Diana y Sosa Arrúa, Enrique (2006). “*Diagnóstico de la Escuela Judicial de Paraguay*”. Asunción: Programa de Reforma Judicial. Management Systems International Inc./USAID.

———2005. “*Evaluación del proceso de selección de magistrados a cargo del Consejo de la Magistratura*”. Asunción: Programa de Reforma Judicial. Management Systems International Inc./USAID.

Habermas, Jürgen. 1975. *Legitimation Crisis*. (Boston: Beacon Press, 1975).

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. (New Haven: Yale University Press).

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (2003). “*Libro Blanco sobre la reforma institucional en Paraguay*”, Asunción: PNUD.

Inter-American Development Bank. 2006. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin American Report*. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).

International Labor Organization. 2005. *Panorama Social*. (Geneva: International Labor Organization).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2005a. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. (Washington: World Bank).

———2005b. Working Paper 3630. (Washington: World Bank).

Latinobarómetro 2007, 2005 y 2004. Informe Latinobarómetro 2007. (Santiago, Chile: Latinobarómetro)

Mitnick, Barry M. 2006 “*Origin of the Theory of Agency: An Account By One of the Theory’s Originators*” (SSRN: January).

Niebhur, Atilio y Wall Enns, Melita (1998). “La reforma del Estado Paraguayo. Descentralización Política y Administrativa”. Asunción.

Ramírez, Manuel (2002). “*El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*”, publicado en “Comentarios a la Constitución”, Tomo II. Homenaje al Décimo Aniversario. Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (Compiladores). Asunción, Corte Suprema de Justicia.

Riera Hunter, Marcos (2002). “*Principio de inamovilidad judicial*”, publicado en “Comentarios a la Constitución”, Homenaje al Quinto Aniversario. Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude. (Compiladores). Asunción: Corte Suprema de Justicia.

Ross, Stephen 1973 “*The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem*”, *American Economic Review*, 63.

Silvero Salgueiro, Jorge (2007). “*El rol de la Sala Constitucional en la democracia paraguaya*”, en: *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

———2007 “*1992-2007: Quince años de Estado constitucional democrático en Paraguay*”, en: *Comentario a la Constitución*, Tomo III, Asunción: Corte Suprema de Justicia.

Sosa Elizeche, Enrique (1997). “*La función del Poder Judicial y la Constitución de 1992*”, publicado en “Comentarios a la Constitución”, Tomo II. Homenaje al Décimo Aniversario. Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (Compiladores). Asunción, Corte Suprema de Justicia.

Stein, Ernesto y Mariano Tomassi. 2005. *Democratic Institutions, Policy-Making Processes, and the Quality of Policies in Latin America*. Inter American Development Bank. Manuscrito inédito.

United Nations Development Program. 2004a. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara).

———2004b. *La Democracia en América Latina: El Debate Conceptual Sobre la Democracia*. (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara).

Anexos

Anexo 1 | Índices políticos de satisfacción con la democracia, 2000 - 2004 y 1995 - 2005

País	Índice General	Democracia	
		Apoyo (%)	Satisfacción (%)
Paraguay	38/34	32	17
Ecuador	38/34	43	14
Bolivia	40/39	40	13
Perú	41/39	49	24
Colombia	41/41	46	29
Brasil	47/43	37	22
Venezuela	53/56	76	56
Chile	53/56	59	43
Argentina	59/57	65	34
Uruguay	66/68	77	63

Notas: La primera cifra corresponde al índice general de Hagopian (2005: 334). El mismo se basa en un promedio aritmético para el período 2000-04 de las percepciones ciudadanas en términos de: apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia, importancia de las elecciones, niveles de participación electoral, confianza en el Gobierno, y la respuesta a la pregunta: ¿es la democracia el mejor sistema de gobierno? La segunda cifra es una actualización de dicho índice realizado por este autor con base en datos del Latinobarómetro para el período 1995-2005. Los guarismos de las variables niveles de participación electoral y confianza son los mismos del índice de Hagopian porque no existe un set de datos comparables para el período 1995-2005.

Fuente: Latinobarómetro (2005).

Anexo 2 | Indicadores de gobernanza para los países de sudamérica

País	Promedio	Estabilidad Política	Efectividad Gubernamental	Calidad Regulatoria	Imperio de la Ley	Control de Corrupción
Venezuela	-0.90	-1.00	-0.92	-0.68	-1.01	-0.91
Paraguay	-0.86	-0.76	-1.06	-0.44	-0.97	-1.08
Ecuador	-0.75	-0.89	-0.92	-0.39	-0.68	-0.87
Colombia	-0.61	-1.87	-0.13	0.11	-0.73	-0.45
Bolivia	-0.42	-0.5	-0.45	0.20	-0.60	-0.76
Perú	-0.34	-0.85	-0.32	0.34	-0.59	-0.28
Argentina	-0.21	-0.14	0.01	-0.13	-0.34	-0.43
Brasil	-0.08	-0.16	-0.07	0.18	-0.30	-0.07
Uruguay	0.58	0.64	0.56	0.59	0.46	0.64
Chile	1.18	0.71	1.27	1.36	1.20	1.36

Notas: Los datos son de Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (2005b). Los puntajes del universo están estandarizados y representan una curva normal con valores que oscilan de -2.5 a + 2.5. Los autores han generado sus valores con base en veinticinco conjuntos de datos diferentes desarrollados por dieciocho instituciones distintas y basados en varios centenares de casos individuales. Los autores también calcularon la desviación estándar para cada dimensión y país. Los rangos oscilan de 0.19 a 0.22 para Estabilidad Política y de 0.15 a 0.17 para Efectividad Gubernamental. En todos los casos Bolivia y Uruguay comparten los valores más altos, 0.22 y 0.17 respectivamente. Para las dimensiones de Calidad Regulatoria e Imperio de la Ley las desviaciones estándares oscilan entre 0.18 y 0.20 y 0.12 y 0.14. Paraguay obtiene los valores más altos en ambos casos, 0.20 y 0.14, respectivamente. En el caso de Estabilidad Política los casos excepcionales de Colombia y Perú durante la mayor parte de la década de 1980 y 1990 claramente explican dichas anomalías.

Anexo 3 | Calidad de las políticas públicas en la década de 1980

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Aplicación e Implementación	Coordinación y Coherencia	Orientación Universalista	Eficiencia	Índice Global
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo- 7
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo- 7
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo- 8
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo- 8
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio-12
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio-13
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto- 15
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto- 15
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto- 16
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto- 18

Notas: Basado en Stein y Tomassi (2005). A los efectos de visualizar mejor las diferencias el autor de este artículo (DAB) asignó los siguientes valores: Bajo=1, Medio=2, Alto=3, con lo cual se construyó el Índice General.

Anexo 4 | Indicadores de performance socioeconómica

Promedio para 1996-2005				
País	Brecha de Pobreza	Pobreza %	Crecimiento de PIB %	Desempleo Urbano %
Bolivia	34.40	62.4	0.9	7.1
Paraguay	30.30	61.0	-1.1	10.0
Colombia	24.10	50.6	0.3	16.0
Venezuela	22.10	48.6	0.9	13.8
Ecuador	20.80	49.0	1.1	11.1
Perú	20.60	54.7	1.6	9.1
Brasil	17.80	38.7	0.7	8.5
Argentina	12.20	29.4	1.4	15.4
Chile	6.30	18.7	3.0	8.1
Uruguay	4.50	15.4	1.0	13.3

Notas: Los datos sobre tasas de crecimiento del PIB per cápita y desempleo urbano son de CEPAL (2005a: 169, 186). Los indicadores de pobreza representan el porcentaje de la población (no de los hogares) que vive bajo de la línea de pobreza. La brecha de la pobreza representa la profundidad de la pobreza, i.e., por una la distancia existente entre los ingresos de los pobres y la línea de la pobreza, y la distancia entre el ingreso de los pobres extremos y la línea de extrema pobreza. Estos dos últimos indicadores son para el año más reciente con datos disponibles, que oscilan entre 2001 para Paraguay y 2004 para Argentina. Los datos de Pobreza y Brecha de la Pobreza son de CEPAL (2005b: 69-71). En el caso paraguayo el informe de CEPAL del año 2007 (CEPAL 2007: 10) genera resultados casi idénticos: 60,5 % de la población bajo la línea de la pobreza en año 2005.