

**ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL**

**ECONOMÍA  
Y SOCIEDAD**



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

<b>POLÍTICA</b>	La voluntad de poderío, un reclamo ambiguo	4
<b>SOCIAL</b>	Pobreza extrema en Paraguay: los dilemas de la inclusión productiva	7
<b>ECONOMÍA Sector Real</b>	Tareas pendientes: subempleo, indigencia y desigualdad	11
<b>Sector Fiscal</b>	Ley de responsabilidad fiscal: un intento de frenar la irresponsabilidad en el presupuesto público	15
<b>Sector Financiero</b>	Los fideicomisos: su evolución como garantía crediticia	18
<b>Sector Externo</b>	El boom de la inversión extranjera directa y los registros oficiales	21
<b>Analista invitado</b>	Juan Linz y el Paraguay	25

**DIRECTOR DEL CADEP:**  
Fernando Masi

**Equipo Editorial:**

Carla Bogado, Dionisio Borda, Fernando Masi, Julio Ramírez, José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini.

**Diseño y diagramación:**

Entre Paréntesis

*Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual* es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

# PRESENTACIÓN

**ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA. ESTA ÚLTIMA, DESGLOSADA EN CUATRO SECTORES: REAL, FISCAL, FINANCIERO Y EXTERNO. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.**

A partir de este número incluimos una nueva sección: analista invitado, que abordará un tema del área de su especialidad. Iniciamos la misma con la contribución del politólogo Diego Abente Brun. Así, Economía y Sociedad asume el compromiso de acercarle a su lector el análisis de nuevos temas para el debate.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, octubre de 2013

# LA VOLUNTAD DE PODERÍO, UN RECLAMO AMBIGUO

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**CARTES QUIERE GOBERNAR. ESA ES SU PRIMERA Y DECISIVA BATALLA. DESDE ESA PERSPECTIVA, LOS PRIMEROS 100 DÍAS PARECEN COMPENSIBLES. QUIERE SUPERAR LA MALDICIÓN DEL STRONISMO "O DICTADURA O DESGOBIERNO". PORQUE LO PROPIO DE LA DEMOCRACIA PARAGUAYA HA SIDO QUE EL PRESIDENTE PRESIDE PERO NO GOBIERNA. CONTRA ESA TENDENCIA DE LARGO Y DE MEDIANO PLAZO ES QUE CARTES BUSCA GOBERNAR.**

El desgobierno de la democracia se encuentra en estado crítico después de un presidente depuesto (Fernando Lugo) y de otro que apenas fue un regente o, menos aún, un pasante (Federico Franco). Pero el gobierno mínimo del ejecutivo era la 'normalidad' después Andrés Rodríguez. Había llegado al colmo con González Machi, el presidente más distraído del Paraguay democrático. Para más, el desgobierno no era sino parte del menú político, y como postre el parlamento depuso dos gobiernos. Bien podría, es casi natural que lo intente, deponer a un tercer gobierno. Quizás no lo pueda hacer. De eso se encarga Cartes.

Los hechos jurídicos: Cartes propone una ley que autoriza el uso de las Fuerzas Armadas dentro de la nación, cuando la Constitución establece que ellas están para defender la integridad territorial de amenazas externas, internacionales. Con ésta ley, el presidente puede movilizar tropas contra el EPP, y contra cualquier otra acción rural, sin autorización parlamentaria. Los constituyentes de 1992 habían pensado en impedir otro 'Jejuí', aquel asalto de las Fuerzas Armadas paraguayas a familias paraguayas de campesinos pobres, desarmados, quizás soñadores y, con toda seguridad, desvalidos. Cartes piensa en el manipuleo del Estado de Excepción contra un gobierno anterior, no solicitado por el Ejecutivo, entregado por el parlamento solo para decirle después al presidente: *"te hemos dado todo y no has hecho lo indicado"*.

Cartes propone otra ley que le permite privatizar —o al menos hacer algo equivalente— sin control parlamentario. Oficialmente es solo una ley que facilita los acuerdos público- privados, que en sí no tienen nada de negativo. Pero su amplitud permite un uso bastante más extenso, hasta acuerdos equivalentes

a privatizaciones sin la aprobación del Congreso. El presidente piensa en el bloqueo de los proyectos del metrobús, del aeropuerto o de la franja costera. Es decir, en todos los proyectos de infraestructura que han sido traspapelados y aplazados sine die por un parlamento o una oposición periodística cuya vocación es impedir la acción del gobierno y, con ello, frenar el desarrollo del país.

La ley de responsabilidad fiscal es defensiva. Impide que el parlamento le cree una crisis fiscal al Ejecutivo, que ha sido una de las maneras de socavar la capacidad de gestión de las administraciones. Aumentar los gastos sin aumentar los ingresos del fisco ha sido desde el 2010 una decisión parlamentaria. Con anterioridad, congelar el 'crédito chino' había sido la manera de derrocar al presidente Cubas, antes de la ocurrencia del Marzo Paraguayo. El Ejecutivo gestiona, entonces, cierto arbitrio represivo, administrativo y fiscal, buscando zafarse del filisteísmo parlamentario cuyo lema podría haberse formulado así: 'No gobierno, ni te permito gobernar'.

Y hay otros hechos no jurídicos de gestión. La política en la huelga docente fue en la misma dirección: mostrar quién manda. Cero concesiones, total exigencia. El costo de la huelga será pagado por el huelguista, y la jubilación también. Los docentes tendrán la más cara de todas las jubilaciones. La pura y simple derrota del movimiento docente cambió aquel vínculo existente entre un Estado que no podía enojarse con 80 mil electores con incidencia política y capacidad de movilización social y partidaria, ni podía enojarse con esos sindicatos que los representan mal pero los representan. Los docentes habían sido, al menos con Nicanor Duarte Frutos y Blanca Ovelar, un componente importante de la campaña electoral presidencial de la ANR. Eso se acabó.

Contra el contrabando también hay pasos dados. En el campo del combate a la pobreza, Cartes está proponiendo un gasto por familia pobre que es 500% mayor al que tímidamente propusiera Lugo. Con la diferencia de que ahora nadie protesta. No aparecen empresarios que digan que la asistencia social generará pereza en los pobres, o que sea equivalente a la corrupción del gobierno, como se decía del programa Teko Porã en tiempos de la administración anterior.

La pregunta es ¿para qué Cartes quiere más poderío? ¿Qué busca un gobernante conservador en una democracia inocua en lo que se refiere al mandato constitucional de un Estado social? No lo podemos saber. Aparte de una explícita promesa de intervenir vigorosamente en el tema pobreza, no hay un programa Cartes. La misma intervención en el tema pobreza tiene cierto déficit de credibilidad, ya que se trata de un gobierno sin decisión de aumentar la fiscalidad, o sea, que no se conoce el origen posible de los recursos que pueda disponer para ello, que deberán ser enormemente mayores. Se propone mucho más que antes: el pasaje de los pobres extremos a no pobres, y de más gente. Se dispone que disminuya a más de la mitad el contingente de extrema pobreza en pocos años, cuando en general y al mismo tiempo se implementa una política de rigor y no de expansión

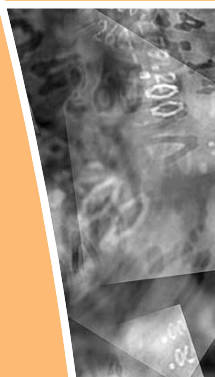
fiscal. Entonces, ¿cómo puede el Estado al mismo tiempo intervenir más en el desarrollo y retirarse más de su responsabilidad de impulsar y sostener un crecimiento con mayor igualdad?

En el pasado democrático el no gobierno había sido la carencia de Estado en el país, paralela a la carencia de Ejecutivo en el gobierno. Un país sin gobierno resta importancia a los ciudadanos y a los electos. Aumenta la importancia de la economía, de los propietarios, a costa de los desposeídos. Cuando el Estado no existe rige la ley del más fuerte en términos económicos, ya que políticamente no hay más la dictadura. El no gobierno era paralelamente el fortalecimiento del poderío de los más ricos que eludían la tributación, y también otras leyes (sociales y ecológicas), a costa de los más pobres que acumulaban y acumulaban su infortunio no solo en la estadística, sino también en la realidad. El proyecto gubernamental de no hacer nada en Paraguay constituye también una propuesta mundial. Es el estado mínimo del 'Tea Party'.

Un no gobierno para no hacer nada se entiende. Lo difícil de entender es un gobierno con poderío sin proyecto. Construir una colectividad nacional invitando a la mesa a todos los excluidos, pero sin discontinuar el libreto del paraíso fiscal, no crear impuestos respetando al imperio de la codicia y la avaricia reinantes. Pero sobre todo resulta ambiguo el proyecto político. El gobierno sin poderío era un proyecto delegativo. El gobierno que renunciaba a sus derechos para que lo ejerzan los de afuera. ¿Para qué quiere Cartes más poder? El último presidente en ambicionar poder fue Andrés Rodríguez. Pero él tenía un proyecto: democratizar el Paraguay. Ahora es Cartes quien ambiciona más poder. ¿Para qué lo querrá?

VERÓNICA SERAFINI

## POBREZA EXTREMA EN PARAGUAY: LOS DILEMAS DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA



EL NUEVO GOBIERNO PRESENTÓ SU PROGRAMA CONTRA LA POBREZA EXTREMA, QUE PONE UN FUERTE ÉNFASIS EN LA GENERACIÓN DE INGRESOS. ESTA INICIATIVA PARECE COHERENTE SI CONSIDERAMOS QUE EN EL PARAGUAY LA POBREZA EXTREMA ES MEDIDA POR EL NIVEL DE INGRESOS. ESTE MÉTODO DE CÁLCULO UBICA EN LA POBREZA EXTREMA A TODAS LAS PERSONAS QUE RESIDEN EN HOGARES CUYOS INGRESOS SON INFERIORES AL COSTO DE UNA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS. EN 2011 EL 18% DE LA POBLACIÓN TOTAL SE ENCONTRABA EN ESTA SITUACIÓN, ES DECIR, 1.165.745 DE PERSONAS. LA MAYORÍA DE ELLAS VIVE EN EL SECTOR RURAL QUE, PARADÓJICAMENTE, PRODUCE Y EXPORTA ALIMENTOS PARA MILLONES DE PERSONAS Y ANIMALES DEL MUNDO.

La propuesta “*Sembrando oportunidades*” otorga alta preeminencia a la lucha contra la pobreza extrema rural y su principal estrategia es la inclusión productiva a través de la producción de alimentos, tanto para el consumo familiar como para la generación de ingresos. La segunda estrategia consiste en el acceso a los servicios sociales, aunque llama la atención que la propuesta diga poco de la misma, pues las experiencias exitosas latinoamericanas se centraron inicialmente en este eje de acción.

Este artículo analiza la propuesta presentada por el actual gobierno desde las perspectivas del perfil rural de la pobreza extrema rural, de sus causas estructurales y de las condiciones institucionales del sector público paraguayo.

### **1. LOS POBRES EXTREMOS RURALES SON EN SU MAYORÍA NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y ADULTOS MAYORES**

La pobreza rural está altamente infantilizada: el 40,4% tiene menos de 14 años. Al agregar a las personas de 14 a 17 años de edad se tiene que más de la mitad de los pobres extremos son niños/as o adolescentes. Si se suman los adultos mayores, se tiene que el 60% de los pobres extremos del campo son niños, adolescentes y ancianos. Entonces, poner a la inclusión productiva como eje central del programa implica el importante riesgo de mantener o incluso profundizar el trabajo infantil y adolescente, con sus consecuencias negativas en el largo plazo.

## PARAGUAY: POBRES EXTREMOS EN ZONAS RURALES

AÑOS DE EDAD	PERSONAS	PORCENTAJE
<b>Total</b>	<b>782.009</b>	<b>100,0</b>
0-13	315.699	40,4
14-17	93.042	11,9
18-29	112.462	14,4
30-59	202.353	25,9
60 y más	58.453	7,5

Según la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente realizada en 2011, el 22,4% del total de niños y adolescentes (5-17 años) se encuentra en situación de trabajo infantil, esto es, 416.425 niños y adolescentes. Casi la mitad (49,2%) se ocupa en la agricultura, la ganadería y la caza y pesca (204.727 niños/as y adolescentes) –realizando esencialmente tareas de cultivos generales y cría de animales–. Situación que tiene dos consecuencias importantes: deserción escolar y daños a su salud. Casi el 40% ya dejó la escuela en la adolescencia, en su mayoría por la necesidad de trabajar. Del total de niños y adolescentes en situación de trabajo infantil el 42,1% reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad como consecuencia del trabajo realizado.

Sin medidas que disminuyan el trabajo infantil y adolescente, y garanticen que los mismos permanezcan en el sistema educativo y cuenten con condiciones de salud, el éxito del programa “*Sembrando oportunidades*” en la inclusión productiva y el aumento en los ingresos de los hogares puede generar efectos adversos, con logros de corto plazo y el riesgo de continuar las condiciones que permiten la transmisión intergeneracional de la pobreza.

## 2. LAS PERSONAS ADULTAS (18-59 AÑOS) POBRES EXTREMAS TRABAJAN, PERO CON SERIAS DIFICULTADES

Las estadísticas desmienten el discurso de políticos y sectores económicos de que los pobres son pobres porque no trabajan. Muestran que estas personas no solo trabajan, sino que lo hacen en malas condiciones laborales, para recibir escasa o ninguna remuneración. En el sector rural los trabajadores en situación de extrema pobreza tienen un ingreso medio mensual inferior a Gs 200.000; un tercio de la población ocupada trabaja sin remuneración –fundamentalmente mujeres y jóvenes–; el 93% no cuenta con seguridad social; su educación formal ronda apenas los seis años de estudio, lo que quiere decir que con suerte terminaron la primaria; menos del 20% de las fincas cuenta con asistencia técnica o financiera según el Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008); y apenas un tercio se encuentra organizado.



En estas condiciones de bajo capital humano y social, y baja cobertura de las políticas existentes, aumentar los ingresos y sacar de la pobreza extrema a 300.000 personas adultas y, además, a otros 470.000 niños, adolescentes y adultos mayores parece muy pretencioso y poco probable.

A los riesgos y vulnerabilidades propios de la pobreza extrema, como una enfermedad cuando nos se cuenta con seguridad social o la muerte de alguno de los proveedores del hogar, se agregan las vicisitudes del clima. El cambio climático acentuó la exposición de la producción agropecuaria a los desastres naturales en la actualidad, disminuyó previsibilidad de los fenómenos meteorológicos y contribuyó a invalidar progresivamente los conocimientos y prácticas culturales de los productores. En los últimos cinco años el país ha sido testigo de por lo menos dos eventos críticos para la agricultura (2008 y 2011), situación que afecta a los resultados agropecuarios y, por tanto, a los ingresos familiares. La agricultura familiar no cuenta con medidas de protección que reduzcan los afectos adversos de estos fenómenos, tales como un seguro agrícola, infraestructura vial de todo tiempo e inversiones en las fincas.

Frente a tantas variables azarosas, un programa de inclusión productiva enfrentará numerosos obstáculos que no podrá controlar, lo que atenta contra sus posibilidades de conseguir el resultado esperado.

### **3. LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ES DÉBIL Y ESTÁ FRAGMENTADA**

El aparato estatal paraguayo adolece de serias falencias para brindar servicios públicos que garanticen mejores condiciones de vida a la población. Diversos estudios realizados en los últimos años muestran la superposición de funciones entre instituciones, o falta de claridad sobre roles de las mismas, y la vigencia de una organización administrativa obsoleta, con sistemas de gestión pública caracterizados por la discrecionalidad y con sistemas de control, coordinación y evaluación poco desarrollados.

Dada la complejidad de sus causas y la amplitud y profundidad de la pobreza extrema, su disminución exige contar con autoridades e instituciones que tengan claridad en sus roles y en los resultados que se esperan, así como diseñar instrumentos y mecanismos que permitan llegar efectivamente a las personas en situación de pobreza extrema. Es redundante señalar que no es lo mismo para la gestión pública brindar servicios educativos, sanitarios o económicos en el sector urbano que en el sector rural; o a personas que no acabaron la primaria y que vienen determinados por la pobreza desde varias generaciones atrás. Los procesos son más lentos, por lo cual se requieren más recursos.

Por otro lado, la multidimensionalidad de los factores que afectan a las oportunidades económicas de los pobres extremos exige mecanismos de coordinación. Si bien existen instancias como el Gabinete Social, la cultura organizacional del sector público, acostumbrado a trabajar en compartimentos estancos, y el prebendarismo político, que presiona por desviar recursos de los objetivos planificados hacia las lealtades políticas, impiden que las instituciones y sus políticas se alineen hacia los objetivos estratégicos del gobierno.

Esperemos que este gobierno se tome el tiempo de analizar en profundidad el perfil de la pobreza extrema en el Paraguay y sus causas, así como los casos exitosos recientes de lucha contra la pobreza extrema en América Latina. La evidencia empírica internacional señala que la lucha contra la pobreza extrema requiere la conjunción de varios tipos de políticas: sociales, económicas y de protección social, todas con la misma importancia relativa. Resulta imperativo abordar la problemática y sus causas multidimensionales con una visión de corto, mediano y largo plazo, conscientes de que un país con el 40% de su niñez rural pasando hambre es social, política y económicamente inviable.

DIONISIO BORDA

## TAREAS PENDIENTES: SUBEMPLEO, INDIGENCIA Y DESIGUALDAD



**LA ECONOMÍA PRESENTA TRES RASGOS PREOCUPANTES: INFORMALIDAD LABORAL, INDIGENCIA Y ALTA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, QUE IMPIDEN UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE LOS RESULTADOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. SI EL GOBIERNO PRETENDE LOGRAR EL DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE E INCLUSIVO, DEBERÁ IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A ATACAR ESTOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES. SI EL ESTAMENTO POLÍTICO Y CORPORATIVO BUSCA LA ESTABILIDAD SOCIAL COMO BASE DEL CRECIMIENTO, TENDRÁ QUE, NECESARIAMENTE, OCUPARSE DE LAS CAUSAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.**

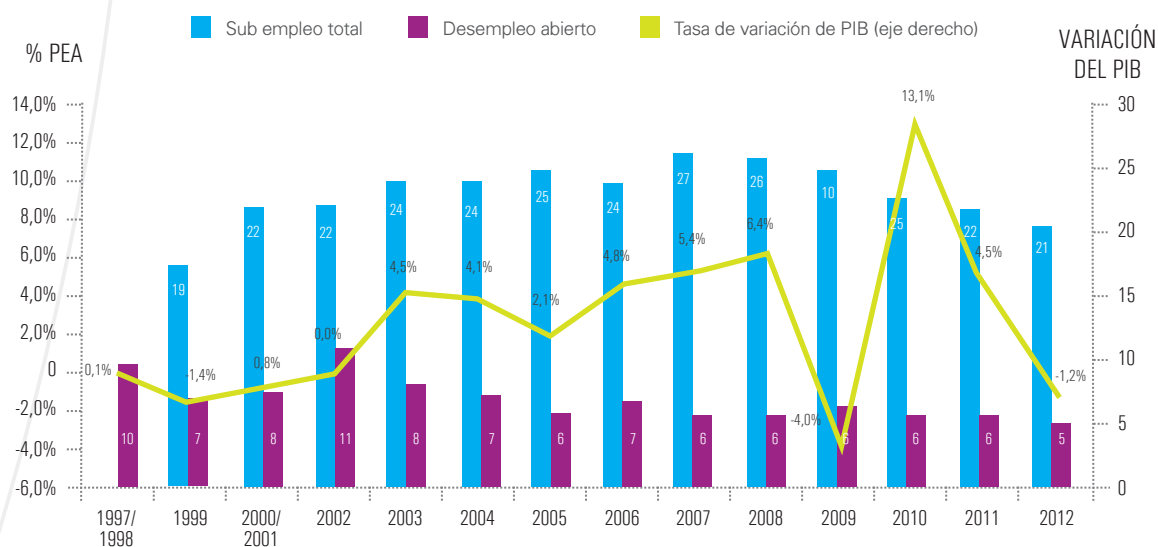
El mercado laboral presenta peculiaridades llamativas. El subempleo permaneció relativamente alto y errático, con una tasa de 22,4% en el 2002, 26,5% en el 2007 y 21,9% en el 2011 (Gráfico 1). El desempleo abierto parece más sensible al ciclo económico que el subempleo. Por esta razón, el alto nivel de subempleo configura el principal problema del mercado laboral. Se trata de personas que generalmente están en el sector informal, que perciben remuneraciones inferiores al salario mínimo o que trabajan menos horas por jornada semanal y no tienen seguro jubilatorio ni de salud.

Según el informe del PNUD y de la OIT<sup>1</sup>, el empleo informal (sin jubilación) disminuyó en la década de 2001 a 2011 de 9 a 8 de cada 10 personas de la Población Económicamente Activa (PEA); y el empleo en el sector informal (unidades productivas de hasta 5 trabajadores) descendió de 7 a 6 de cada 10 personas de la fuerza laboral. Estos datos indican claramente que reducir la informalidad no es una tarea fácil y que toma tiempo, si no existe una clara definición de las políticas públicas dirigidas a remover los obstáculos laborales.

Cuando sumamos las tasas de desempleo y subempleo tenemos un promedio del 30% de la PEA con problemas laborales en el periodo 1998-2011. Y pareciera ser que el efecto del crecimiento económico se traduce, por una parte, en una disminución de la tasa de desempleo abierto y, por otra, en un incremento de la tasa de subempleo. De esta manera, una parte del aumento del subempleo está explicado por la declinación del desempleo abierto. La tasa de subempleo también ha bajado, pero después de un efecto acumulativo mayor del crecimiento económico.

<sup>1</sup> Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay: Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Junio 2013. Pág. 53.

## GRAFICO 1. DESEMPLEO Y SUBEMPLEO



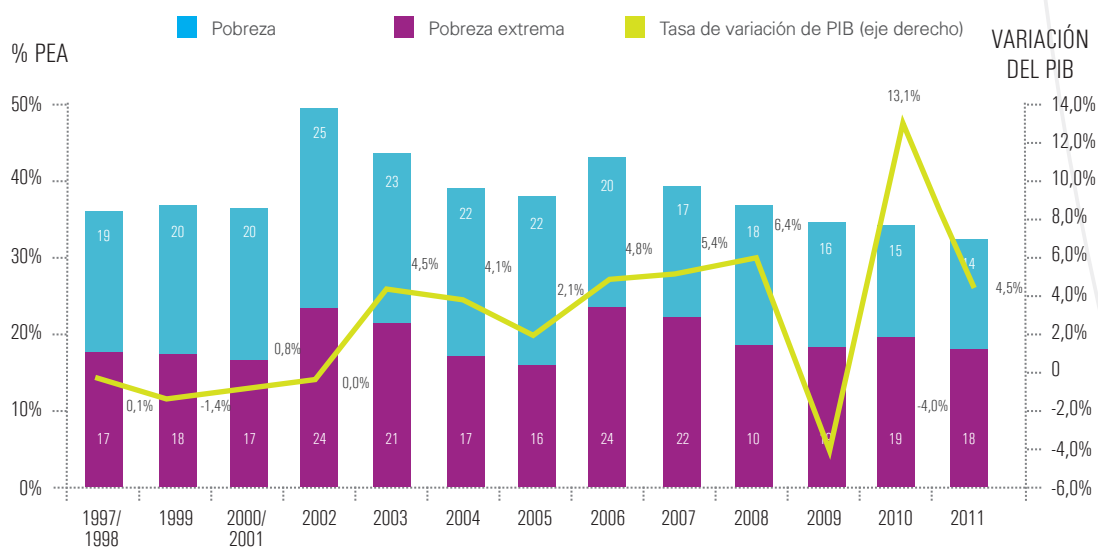
Fuente: Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (DGEEC).  
Encuesta Permanente de Hogares.  
Banco Central del Paraguay (BCP)

La pobreza es elevada y está concentrada fundamentalmente en el área rural. La pobreza total, en el 2011, afecta al 32,4% de la población, cifra de por sí elevada que se acentúa en el área rural, donde afecta al 44,8% de la población (Gráfico 2). Lo mismo ocurre con la pobreza extrema, que afecta al 18,0% de la población total y tiene una mayor incidencia, de 29,6%, en la población rural.

La pobreza extrema presenta la particularidad de que, en la práctica, ha sido inelástica al ciclo económico; de modo que persiste el nivel de la indigencia a pesar del crecimiento económico. Desde la primera medición de pobreza en 1997 (17,3%) hasta la última medición publicada en 2011 (18,0%), el porcentaje de pobreza extrema se ha mantenido prácticamente sin variación vis a vis el ciclo económico. En cambio, la pobreza no extrema, más sensible al ciclo económico, se redujo de 18,8% en 1997 a 14,4% en el 2011.

La lucha contra la pobreza debe ser focalizada para atender a las poblaciones más vulnerables (niños y adultos mayores) con asistencia monetaria directa y, al mismo tiempo, con políticas universales de atención a la salud y la educación para frenar la transferencia intergeneracional de la pobreza, sin perjuicio de que ellas puedan ser acompañadas de programas y políticas activas de generación de empleo. Estas acciones obviamente demandarán muchos recursos financieros del Estado.

## GRAFICO 2. POBREZA

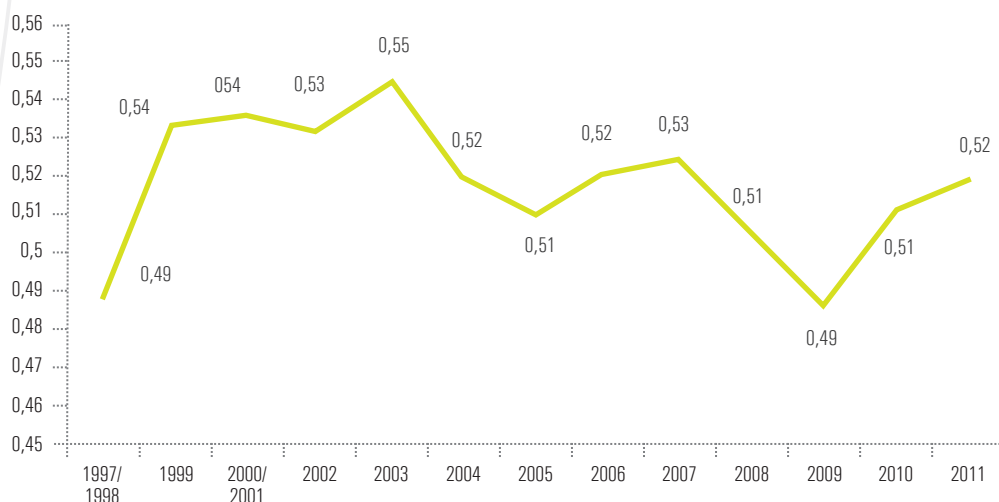


Fuente: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC). Encuesta Permanente de Hogares. Banco Central del Paraguay (BCP)

Otro problema en el área social es la elevada y persistente desigualdad. En efecto, el coeficiente de Gini se ha mantenido, con escaso margen de variación, en un promedio de 0,52 en el periodo 1998-2012 (Gráfico 3). Cabe remarcar que la desigualdad en el Paraguay es mayor que el promedio de América Latina, que es, como se sabe, la región más desigual del mundo.

El crecimiento económico en la última década tuvo escaso impacto en la disminución de la desigualdad, lo que se explica parcialmente por la alta concentración de la matriz productiva y por las debilidades de las políticas públicas. El Paraguay necesita mejorar la presión tributaria (12,5% del PIB) y, particularmente, aumentar la imposición directa sobre los ingresos y el patrimonio. La relación de impuestos indirectos, que gravan los precios de bienes y servicios, con los impuestos directos es de 82 % contra 18%. Esta proporción es de prácticamente 50% en la región y de 40% en los países más avanzados.

### GRÁFICO 3. COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (DGEEC).

En resumen, las políticas públicas deben desarrollar una estrategia bien focalizada para generar empleo decente, reducir la pobreza y la indigencia y acortar la brecha de la desigualdad.

JULIO RAMÍREZ

## LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL: UN INTENTO DE FRENAR LA IRRESPONSABILIDAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

LA IRRESPONSABILIDAD EN EL MANEJO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO ES PARTE DE LA HISTORIA NO SOLO DEL PARAGUAY, SINO DE TODA AMÉRICA LATINA. PAÍSES COMO BRASIL HAN TENIDO DESCALABROS FINANCIEROS EN SUS CUENTAS PÚBLICAS QUE HAN SIDO DIFÍCILES DE SUPERAR Y COSTOSOS EN TÉRMINOS ECONÓMICOS Y SOCIALES<sup>1</sup>. EN TODOS LOS CASOS LOS GRANDES PERJUDICADOS POR LOS MALOS MANEJOS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS HA SIDO LAS PERSONAS, LOS CONTRIBUYENTES Y, FUNDAMENTALMENTE, LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE AL SERLE NEGADOS SUS LEGÍTIMOS DERECHOS DE ACCESO A MEJORES SERVICIOS SOCIALES, LO QUE HA CONTRIBUIDO A PERPETUAR SU CONDICIÓN DE POBREZA Y MISERIA.

En nuestro país el problema comienza con la fuerte discrecionalidad del parlamento en la aprobación del presupuesto público, casi siempre por encima de las recomendaciones técnicas de los hacedores de política del Ejecutivo, y termina con el mal manejo generalizado en la ejecución de dicho presupuesto, sobre todo por la ineficiencia y corrupción en la gran mayoría de las instituciones públicas.

La ley responsabilidad fiscal aprobada por el senado fue concebida para hacer frente a dicha realidad y a una coyuntura adversa para las finanzas públicas, dado el resurgimiento del déficit fiscal (luego de casi 8 años de superávits sucesivos) causado por el aumento excesivo de los gastos corrientes.

El principio clave de la ley aprobada por la Cámara de Senadores es el de *“asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, teniendo como meta resultados fiscales que no causen efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica, preservando el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos”*.

A este objetivo se pretende llegar frenando la expansión de los gastos corrientes primarios<sup>2</sup> por dos vías:

- a) Estableciendo para estos gastos un tope del 4% por encima de la tasa de inflación interanual.

<sup>1</sup> *La Ley de Responsabilidad Fiscal: Una conquista de la sociedad brasileña.* CLAUDIA SAFATLE: Artículo disponible a los interesados en el departamento de comunicación del CADEP.

<sup>2</sup> Gastos Corrientes Primarios son aquellos que excluyen el pago de los intereses.

- b) Sometiendo el ajuste de los salarios del sector público a las mismas reglas del juego del sector privado, de manera que solo podrán incrementarse cuando aumente el salario mínimo legal.

El foco central de estas dos medidas está en frenar el crecimiento de los gastos en servicios personales, lo que aumentaron en promedio un 15,2% nominal entre los años 2002 y 2012. En este último año (2012) se incrementaron en un 29,7% y representaron más del 60% de los gastos corrientes, convirtiéndose en una de las principales fuentes del desequilibrio fiscal (Cuadro 1). La alta rigidez de los demás gastos corrientes (jubilaciones y pensiones, transferencias al sector público no financiero (SPNF), bienes y servicios) reduce la posibilidad de incrementar indiscriminadamente las erogaciones en concepto de servicios personales (Cuadro 1).

Cuadro 1 ESTRUCTURA DE LOS GASTOS CORRIENTES 2002 AL 2012 (Porcentajes)										
Mes	Servicios Personales		Bienes y Servicios		Intereses Contractuales		Transferencias al SPNF		Jubilaciones y Pensiones	
	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación
2002		55,4		8,0		9,4		7,5		19,7
2003	5,3	55,4	9,5	8,3	9,6	9,8	1,2	7,2	3,3	19,3
2004	9,5	56,5	12,1	8,7	-1,0	9,0	18,2	7,9	-0,2	17,9
2005	12,3	55,0	21,3	9,1	13,8	8,9	22,8	8,4	19,8	18,6
2006	17,6	56,3	22,2	9,7	-4,3	7,4	26,4	9,2	7,2	17,3
2007	13,7	57,8	4,4	9,2	-0,7	6,6	20,0	10,0	4,7	16,4
2008	18,1	60,9	1,5	8,3	-13,2	5,1	9,9	9,8	8,4	15,8
2009	15,5	60,2	4,2	10,5	-2,4	4,3	24,0	10,4	7,7	14,6
2010	14,4	61,4	22,1	11,5	-21,2	3,0	15,7	10,8	1,9	13,3
2011	15,8	61,1	28,6	12,7	-17,0	2,2	22,7	11,3	11,3	12,7
2012	<b>29,7</b>	<b>62,2</b>	7,4	10,7	-8,8	1,5	46,1	13,0	26,0	12,6

El otro objetivo central de la ley de responsabilidad fiscal es atacar la mala práctica parlamentaria de incrementar la estimación de los ingresos fiscales sin un respaldo técnico objetivo y con fundamentos absolutamente irreales para aumentar los gastos manteniendo un equilibrio fiscal artificial. En efecto, el artículo 8 del proyecto de ley establece que "...la estimación de los ingresos públicos será establecida por el Poder Ejecutivo", y agrega que "si el Congreso Nacional modifica dicha estimación, lo hará conforme a los principios establecidos en el artículo 6 de la Ley 1535/99 'De Administración Financiera del Estado'".



Sin embargo, existen razones para poner en duda que este artículo realmente pueda cumplir con su cometido, pues lo que dispone el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera en su inciso "e" se refiere nada más al principio del equilibrio: que el monto del Presupuesto de gastos no podrá exceder el total del presupuesto de ingresos y el de financiamiento. Pero, en la práctica, no limita la potestad del Congreso para inflar artificialmente la estimación de ingresos.

Así, al persistir la posibilidad de aumentar los ingresos sin argumentos valederos, se deja sin efecto la regla fiscal de limitar el déficit al 1,5% de PIB, que también se prevé en la legislación que estudia el Congreso. Quizás en este punto hubiese sido mejor establecer metas de superávit fiscal.

Pero existe un problema de fondo más relevante que podría volver inútil la promulgación de la ley de responsabilidad fiscal, que es la no existencia de prelación de las leyes o la inexistencia de una ley marco.

En el Paraguay, usualmente, una ley prima sobre otra por su fecha de aprobación, antes que por su jerarquía. De esa forma, la ley que aprueba el presupuesto anual podría dejar sin efecto en cualquier momento varios artículos de la ley de responsabilidad fiscal. Esto es, de la misma manera como el Congreso y el Poder Judicial dejaron de estar sujetos al Plan Financiero para la ejecución de sus gastos mediante normas introducidas en la ley anual de presupuesto que los desobliga de someterse al artículo 21 de la Ley de Administración Financiera del Estado.

Esta situación controversial no se da en prácticamente ningún otro país del continente, con la limitación adicional de que en el Paraguay el Ejecutivo no posee instrumentos como el Decreto Constitucional o el Decreto Delegado para dictar normas con carácter de ley en ámbitos y/o situaciones especiales, de por sí o sujetos a una posterior aprobación del Congreso<sup>3</sup>.

Siendo así, si bien es loable y aconsejable la aprobación de la ley de responsabilidad fiscal que está siendo estudiada, la misma se parecería más bien a un acuerdo político que va depender fuertemente de la capacidad de negociación del Ejecutivo y de la presión que pudieran ejercer los medios de prensa y la sociedad civil para detener el irresponsable manejo presupuestario en nuestro país.

<sup>3</sup> Abente, B. "Hacia una democracia de calidad" en Abente y Borda (editores). "El reto del futuro: asumiendo el legado del Bicentenario" Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, Asunción 2011.

# LOS FIDEICOMISOS: SU EVOLUCIÓN COMO GARANTÍA CREDITICIA

CARLA  
BOGADO YUBI

EN EL AÑO 1996 LA LEY N° 861/96 "GENERAL DE BANCOS FINANCIERAS Y OTRAS ENTIDADES DE CRÉDITOS" DIO A LAS ENTIDADES FINANCIERAS LA FACULTAD DE ACTUAR COMO FIDUCIARIOS EN CONTRATOS DE FIDEICOMISOS. LOS BANCOS Y FINANCIERAS QUE ACTÚAN COMO ENTIDADES FIDUCIARIAS REALIZAN SUS OPERACIONES DE FIDEICOMISOS EN EL MARCO DE LA LEY N° 921/96 "DE NEGOCIOS FIDUCIARIOS" Y SU REGLAMENTACIÓN EN LA RESOLUCIÓN N° 12 ACTA N° 9 DEL 15 DE FEBRERO DE 2011 DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. LOS TIPOS DE FIDEICOMISOS PERMITIDOS SON:

## TIPOS DE FIDEICOMISOS

- Fiducia de Inversión
- Fiducia Inmobiliaria
- Fiducia de Administración
- Fiducia de Administración de Procesos de Titularización
- Fiducias de Garantía

El fideicomiso ha ganado aceptación en el Paraguay y ha tenido un desarrollo interesante, ya que es utilizado habitualmente para las más diversas clases de negocios. Esta aceptación tiene como principal fundamento el hecho de que los activos bajo la figura del fideicomiso son tratados como un patrimonio separado, y no pueden ser embargados o ejecutados por los demás acreedores del deudor. El fideicomiso queda bajo la administración de una entidad fiduciaria. Las instituciones financieras habilitadas como entidades fiduciarias y autorizadas para realizar operaciones de fideicomisos son las siguientes:

## ENTIDADES HABILITADAS

- Banco Continental S.A.E.C.A.
- Banco Atlas S.A.
- Banco Familiar S.A.E.C.A.
- Visión Banco S.A.E.C.A.
- Finlatina S.A. de Finanzas
- Financiera Rio S.A.
- INTERFISA
- Agencia Financiera de Desarrollo

La cantidad de operaciones de fideicomisos aumentó de 269 en 2011 a 414 en junio de 2013. Si bien los fideicomisos de garantía siguen teniendo la mayor participación, se observa un interesante incremento de los fideicomisos relacionados con el negocio inmobiliario.

TIPOS DE FIDEICOMISOS	2011	2011	JUN-13	% CREC. 2012/ 2013
Garantía	231	316	359	13,6%
Administración	27	8	9	12,5%
Titularización	11	13	14	7,7%
Inmobiliarios	0	26	32	23,1%
<b>Total</b>	<b>269</b>	<b>363</b>	<b>414</b>	<b>14,0%</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay

El patrimonio autónomo de las operaciones de fideicomiso se incrementó de Gs 1,2 billones en 2011 a Gs 1,8 billones en junio de 2013, mientras que los activos se elevaron de Gs 1,6 billones a Gs 2,2 billones en el mismo período.

EN BILLONES DE GS.	2011	2011	JUN-13
Activo	1.604	2.073	2.159
Pasivo	384	331	386
Patrimonio Autónomo	1.220	1.741	1.763

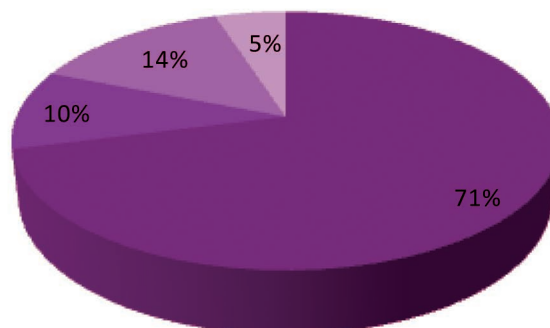
Fuente: Banco Central del Paraguay

En junio de 2013 los fideicomisos de garantía representaron el 71% del volumen total de patrimonio autónomo, muy por encima de los otros tipos de fideicomisos. Este tipo de fideicomiso es utilizado usualmente como sustituto de las garantías hipotecarias y prendarias porque puede ser separado del patrimonio y, por lo tanto, su ejecución puede ser rápida y eficiente, en contraste con la lentitud que caracteriza a la ejecución de las garantías hipotecarias.

A pesar de que representan solo un 5% de total de las operaciones, los fideicomisos inmobiliarios han mostrado una dinámica importante en los últimos dos años. Una gran parte de las inversiones inmobiliarias ha sido posible mediante el uso de este instrumento. La composición de los diferentes tipos de fideicomisos es como sigue:

## TIPOS DE FIDEICOMISOS

■ Garantía ■ Administración ■ Titularización ■ Inmobiliarios



Fuente: Banco Central del Paraguay

Se espera que operaciones de fideicomiso sigan mostrando alto dinamismo en el futuro. Su principal fortaleza radica en ser un instrumento flexible, capaz de adecuarse a las más variadas necesidades de las empresas, sobre todo cuando se trata de proyectos de gran envergadura como lo son los emprendimientos productivos o inmobiliarios.

El fideicomiso ha demostrado ser una solución positiva a la hora de estructurar operaciones complejas en las que se controla al máximo el riesgo de crédito. Esta figura puede convertirse en una importante herramienta del desarrollo, no solo del sector privado, sino también de los emprendimientos del sector público, sobre todo ahora que se contará probablemente con una Ley de Alianza Público-Privada.

FERNANDO MASI

## EL BOOM DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LOS REGISTROS OFICIALES

**ATRAER SIGNIFICATIVAMENTE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA AL PARAGUAY ES UNO DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DEL ACTUAL GOBIERNO. PARA ENTENDER EL COMPORTAMIENTO DE ESTE TIPO DE INVERSIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE DEBE PARTIR DE ESTADÍSTICAS COMPLETAS Y REALES. PRESENTAR UNA SOLA MODALIDAD DE ESTE MOVIMIENTO DE CAPITALES COMO EL ÚNICO INDICADOR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ES PARCIAL E INCORRECTO, Y NO RECOGE EL COMPORTAMIENTO DEL FLUJO REAL DE ESTA INVERSIÓN EN EL PERÍODO RECIENTE.**

De acuerdo a los datos del Banco Central del Paraguay, dos fueron los momentos importantes de acumulación de inversión extranjera directa (IED) en el Paraguay en los últimos veinte años. Primero en el quinquenio 1993-1998, cuando el país experimentaba una entrada anual promedio de US\$ 168 millones, y luego en el quinquenio 2007-2012, con una entrada anual promedio de US\$ 200 millones.

Sin embargo, la forma de medir estos flujos anuales de IED ha sido diferente en cada uno de esos períodos. Mientras en la década del noventa los flujos de IED correspondían a las sumas que efectivamente las empresas extranjeras invertían en el Paraguay, en los últimos cinco años el BCP solo muestra los flujos netos de IED. Esto es, las sumas invertidas en el país por las empresas extranjeras menos las remesas de utilidades, los pagos de deudas y otras transferencias al exterior.

Aunque la metodología adoptada últimamente se ajusta a las reglas internacionales de flujos de entradas y salida de divisas en los países, este tipo de cálculo solo sirve para entender y estudiar la balanza de pagos del país. Tomando en cuenta solo los flujos netos de IED, no es posible realizar estudio alguno que apunte a entender en forma completa las operaciones de las empresas extranjeras en el país.

Así, por ejemplo, en el Cuadro 1 se observa que el flujo neto de IED en los años 2011 y 2012 fueron de US\$ 383 y US\$ 119 millones, respectivamente, y que la mayor parte de este flujo está concentrado en el sector terciario o de servicios. Pero, de acuerdo con datos de la Cámara Paraguaya de Procesadores y Exportadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO), unas cinco empresas extranjeras

<sup>1</sup> Estas empresas son Dreyfus Commodities, Bunge Paraguay, COPAGRA, ADM y CONTIPARAGUAY

inviertieron alrededor de US\$ 350 millones en industrias de aceite vegetal entre 2011 y 2012 . Este fue el flujo bruto de IED de las aceiteras y, sin embargo, el BCP se limita a publicar los flujos netos que, en el caso de la producción de aceites, fueron de US\$ -26 millones en el 2011 y de US\$ 105 millones en el 2012 (Cuadro 2).

**CUADRO 1: SECTORES ECONÓMICOS - IED EN MILLONES US\$**

SECTOR	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Primario	-2	3	8	-6	9	3
Sector Secundario	8	149	-111	52	60	28
Sector Terciario	196	57	197	169	313	87
<b>Total Flujos Netos IED</b>	<b>202</b>	<b>209</b>	<b>95</b>	<b>216</b>	<b>383</b>	<b>119</b>

Fuente: BCP-Gerencia de Estudios Económicos.

**CUADRO 2: PRINCIPALES SECTORES DESAGREGADOS - IED EN MILLONES US\$**

PRINCIPALES SECTORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Agrícola y Minería	-2	3	8	-6	9	3
Elaboración de Aceites	-73	56	-78	95	-26	105
Bebidas y Tabacos	56	34	28	-14	105	-127
Cueros y Calzados	-1	-3	1	-4	2	2
Productos Químicos	23	55	-45	-10	-9	31
Prod. No Metálicos	-3	2	0	-11	-14	20
Otros Prod. Manufacturados	5	5	-16	-4	0	-2
Comercio	41	10	89	88	110	-25
Transporte	106	7	40	40	85	-193
Comunicaciones	-6	-63	28	-64	30	96
Finanzas	60	109	42	107	93	216
Otros Servicios	-5	-7	-4	-3	-3	-7
<b>Total de Flujos Netos IED</b>	<b>202</b>	<b>209</b>	<b>95</b>	<b>216</b>	<b>383</b>	<b>119</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del BCP-Gerencia de Estudios Económicos.

De esta manera, considerando solo los significativos montos invertidos por empresas multinacionales en el procesamiento de aceite en los años mencionados, es posible imaginar que los flujos brutos o reales de IED sobrepasan largamente el promedio anual de US\$ 200 millones de los últimos cinco años indicado por las estadísticas oficiales como flujos de IED

Definitivamente, publicar solo los flujos netos de la IED no ayuda a entender el movimiento de este tipo de capitales en el país, y no sirve para ningún tipo de análisis microeconómico sobre inversiones en el Paraguay. Tampoco ayuda para informar, tanto a los inversores extranjeros como a las dependencias del Estado que se encargan de promocionar inversiones, sobre el movimiento real de estos capitales.

Sin embargo, en la misma información estadística sobre IED elaborada por el BCP se presentan cuadros que corresponden a los “saldos” de la IED que para los técnicos del BCP se debe interpretar como los stocks de la IED es decir los flujos acumulados anualmente. Como se observa en el Cuadro 3, la diferencia de saldos o stock de un año a otro son los flujos brutos de la IED, es decir la suma de todas las inversiones realizadas por las empresas extranjeras anualmente, sin descontar ninguna transferencia al exterior por parte de estas mismas empresas. Esta interpretación, sin embargo, no es precisamente compartida por los técnicos del BCP que siguen considerando a esta diferencia como flujos netos anuales.

De esta manera, se cuenta con dos versiones de los flujos netos de la IED de acuerdo al BCP. La primera que indica que el promedio anual de flujos de la IED en los últimos cinco años ha sido de US\$ 200 millones, al descontar las transferencias al exterior; y la segunda que indica que el promedio de flujo anual de la IED en el mismo período ha sido de US\$ 497 millones, sin este descuento, alcanzando cifras anuales significativas en los dos últimos años (US\$ 754 y US\$ 736 millones).

**CUADRO 3: SALDOS (STOCK) Y FLUJOS TOTALES DE LA IED -EN MILLONES DE US\$**

SECTORES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primario	96	109	126	143	152	211	235
Secundario	483	568	740	666	773	903	1.222
Terciario	1.036	1.374	1.504	1.854	2.186	2.751	3.144
<b>Total Saldos IED</b>	<b>1.616</b>	<b>2.051</b>	<b>2.369</b>	<b>2.664</b>	<b>3.111</b>	<b>3.865</b>	<b>4.601</b>
<b>Flujos Totales</b>		<b>436</b>	<b>318</b>	<b>294</b>	<b>448</b>	<b>754</b>	<b>736</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del BCP-Gerencia de Estudios Económicos.

Para saber claramente la cantidad de capitales que ha ingresado al país via inversión extranjera directa, solamente se debe considerar la segunda versión de los flujos, es decir la diferencia de saldos o stock o los flujos totales. Este es el flujo real de la IED y que habla a las claras que el Paraguay ha experimentado un boom de la inversión extranjera directa en los últimos cinco años, con un promedio anual de casi US\$ 500 millones.

Lamentablemente las cifras presentadas por el BCP no hacen explícito el flujo real de la IED en Paraguay y por lo tanto construyen cuadros por países de origen de la IED, por sectores de destino de la IED y por componentes de la IED solo basados en flujos netos con los descuentos de transferencias al exterior (primera versión).

Las estadísticas del BCP sobre IED también presentan otras insuficiencias. Por ejemplo, no hay cuadros que crucen los números de la IED por sectores económicos y países de origen de esas inversiones. Como las cifras se presentan por separado, no es posible visualizar los sectores predominantes de destino de la IED de acuerdo a los países cuyas empresas invierten en el Paraguay.

En forma general y en forma particular la modalidad en que el BCP presenta las cifras de IED por componentes, países de origen, sectores económicos, etc., no es amigable y se presta a diversas interpretaciones. El informe del BCP carece, asimismo, de explicaciones básicas sobre la manera en que se presentan los flujos y “saldos” de la IED.

Esta es una deuda que el organismo encargado de las estadísticas económicas del país debe saldar. Pues, tanto los estudiosos de la economía paraguaya como los empresarios y los decisores de políticas públicas deben estar bien informados sobre los flujos reales de la IED en el Paraguay.



DIEGO ABENTE  
BRUN

## JUAN LINZ Y EL PARAGUAY



**EL 1 DE OCTUBRE FALLECIÓ A LOS 86 AÑOS JUAN LINZ, UNO DE LOS MÁS GRANDES E INFLUYENTES CIENTISTAS POLÍTICOS DEL SIGLO PASADO. PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD DE YALE, LINZ SERÁ RECONOCIDO POR SU LARGA Y PROLÍFICA TRAYECTORIA, PERO PROBABLEMENTE MÁS QUE NADA POR SUS BRILLANTES TRABAJOS SOBRE LA NATURALEZA DEL AUTORITARISMO Y SOBRE LAS VENTAJAS DEL PARLAMENTARISMO EUROPEO SOBRE EL PRESIDENCIALISMO HÍBRIDO COMO SISTEMA DE GOBIERNO.**

Será reconocido también por la pléyade de discípulos que dejó. Uno de ellos es Guillermo O'Donnell, sin duda el más eminente politólogo latinoamericano del Siglo XX.

Cuando en ocasión de la realización de la Convención Nacional Constituyente de 1992 organicé con la Miami University y el IDIAL un seminario sobre dicho desafío, tuvimos el honor de contar con su presencia en Asunción. Lo acompañaron intelectuales de la talla de Alfred Stepan, Arturo Valenzuela y Dieter Nohlen, pero lamentablemente el ambiente político no fue el más propicio para sacar todo el provecho que podíamos de su impresionante erudición y bonhomía.

Hoy sin embargo, ironía del destino, su lección y la de su discípulo Guillermo O'Donnell son más relevantes que nunca. En esta ocasión no me referiré a su esclarecedor tratamiento del parlamentarismo sino a una variante del presidencialismo, que O'Donnell aptamente denominó democracia delegativa.

### **DE LA DEMOCRACIA DEL MALESTAR A LA DEMOCRACIA DELEGATIVA**

En los 25 años transcurridos desde la caída de la dictadura, el sistema político paraguayo pasó por las más diversas experiencias que fueron cristalizando un proceso incesante de acomodo de actores sociales, económicos, políticos y militares. Peligrosamente cerca, a veces, del precipicio al autoritarismo, se logró construir una democracia que denominaría del malestar que hasta hizo posible, incluso, el surgimiento histórico de la alternancia.

Hoy nos encontramos ante un panorama de características peculiares. Primero, se ha producido un desplazamiento de los actores políticos y su sustitución por una red de poderosos intereses económicos.

Segundo, e irónicamente, el partido de gobierno se encuentra en la crisis que resulta de no tener un rol en el gobierno ni fuera de él.

Tercero, el liberalismo experimenta también una crisis, producto en medida significativa de las heridas auto infligidas por un importante número de dirigentes que perdieron la vergüenza y se dedicaron a acumular bienes mal habidos.

Cuarto, la izquierda se presenta fragmentada y desorientada: la más pequeña, acomodada y la más numerosa y prometedora, sin liderazgo claro ni agenda política creíble.

Quinto, en los intersticios de dicho tablero aparece un espacio social-demócrata pequeño, embrionario y de muy limitada incidencia, cuyo rol e importancia se verán solo con el tiempo.

En síntesis, vivimos en un escenario en el que todos los actores políticos, de una u otra manera, se encuentran debilitados, desprestigiados y desorientados después de lo que parece haber sido una borrachera democrática.

Esto no es producto de ninguna conspiración oscura en su contra, sino resultado de la desinstitucionalización progresiva de los partidos, de la debilidad de sus liderazgos y de la ausencia de visión, a lo que se suma la profunda crisis de valores generada por el relativismo moral que ha desembocado en niveles escandalosos de corrupción en todas las fuerzas políticas.

Se ha producido, pues, el desplazamiento de la política y los políticos por un sector empresarial en estrecha alianza con los dos imperios mediáticos. Y a este proceso de decadencia del liderazgo político y emergencia del liderazgo empresarial le ha seguido un proceso de concentración de poder ilimitado con reminiscencias del fujimorismo, que no recurre a la disolución del Congreso (algo imposible hoy día) sino a su domesticación. Aún así no falta quien especule que *“el Legislativo debe reaccionar y enderezar su camino para evitar una democracia sin Congreso”*, como si tal cosa pudiera suceder o, peor aún, como si pudiera existir una democracia sin Congreso!

Los abusos del Congreso (que no debiesen haber sido cometidos y deben corregirse sin demora) son de todos conocidos, como los del Ejecutivo y Judicial, pero la artillería apunta en una sola dirección y la operación mediática ha dejado calculadamente fuera del rango de tiro a estos dos últimos.

Todo esto pareciera indicar que en el Paraguay estamos caminando aceleradamente hacia lo que O'Donnell ha llamado una *"democracia delegativa"*. En una democracia delegativa las autoridades surgen de elecciones razonablemente libres y competitivas y se mantienen, aunque a veces a regañadientes, ciertas libertades fundamentales. O'Donnell agrega:

*"[L]os líderes delegativos suelen surgir de una profunda crisis, pero no toda crisis produce democracias delegativas; para ello también hacen falta líderes portadores de esa concepción y sectores de opinión pública que la compartan. La esencia de esa concepción es que quienes son elegidos creen tener el derecho y la obligación de decidir como mejor les parezca qué es bueno para el país, sujetos sólo al juicio de los votantes en las siguientes elecciones. Creen que éstos les delegan plenamente esa autoridad durante ese lapso. Dado esto, todo tipo de control institucional es considerado una injustificada traba; por eso los líderes delegativos intentan subordinar, suprimir o cooptar esas instituciones."*

¿Será posible frenar esta tendencia sin regresar a la democracia del malestar, del clientelismo descontrolado, del nepotismo desvergonzado, de los múltiples puntos de vetos fácticos al servicio de los intereses personales del trato kuré? ¿Será posible, en fin, constituir una verdadera democracia representativa, con múltiples instancias de participación, transparencia y control?

La historia lo dirá. Pero vale la pena intentarlo, porque tirios y troyanos deben recordar que por cada Fujimori, Menem, Sánchez de Losada o Novoa, hay un Kirchner, un Chávez, un Morales y un Correa – y viceversa.



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias  
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520  
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

estudio de diseño  
(0981) 145770  
marina@entreparesis.com.py