

# Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista

Fecha de recepción: 25 de setiembre de 2014

Fecha de aprobación: 8 de octubre de 2014

**Resumen:** En el presente trabajo revisamos las principales medidas adoptadas por el gobierno *cartista* y su implicancia para la existencia de un Estado democrático en Paraguay. Luego de una revisión de las debilidades estructurales del Estado paraguayo, analizamos la conformación del proyecto político *cartista* como resultado de una crisis interna del Partido Colorado, así como su posterior desafío a cánones partidarios tradicionales. Al analizar las primeras modificaciones legales propiciadas por el gobierno *cartista*, identificamos como rasgo sobresaliente a la tendencia a la concentración del poder en el Ejecutivo y al debilitamiento estatal, particularmente en lo que refiere a la rendición de cuentas inter-institucional. Finalmente, proporcionamos una valoración del gobierno *cartista* a partir de los desafíos que presenta para la vigencia de una democracia de calidad en Paraguay.

**Palabras claves:** Gobierno paraguayo, Cartes, poder político, Estado democrático.

**Abstract:** In this paper, we revise the main political measures adopted by Cartes' government and their meaning towards building democratic state in Paraguay. Following a revision of the country's structural weaknesses, we look into the formative process of the *cartista* political project as a consequence of an internal crisis occurring in the Colorado Party, as well as the threat it possess to the party's traditional practices. When assessing the early legal changes carried forward by Cartes' government, we identify a noticeable tendency towards the concentration of political power in the Executive branch, as well

**Liliana Rocío Duarte Recalde**

Politóloga y Especialista en Ciencias Sociales, Investigadora de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina.

as an overall weakening of the state's power to enforce inter-institutional accountability measures. Lastly, we evaluate Cartes' government from the perspective of the challenges it poses to the pursue of democratic quality in Paraguay.

**Keywords:** Paraguayan government, Cartes, political power, democratic state.



## 1. Introducción

«Usen y abusen de Paraguay» fueron las palabras expresadas por Horacio Cartes, presidente de la República, en reunión con delegados de la Confederación Nacional de la Industria de Brasil realizada en febrero de 2014. La pronunciación de la referida frase, más que una formulación poco feliz de la puesta de recursos paraguayos a disposición de intereses extranjeros por parte del gobierno, resulta representativa de la histórica vinculación de gobiernos colorados con los intereses productivos del vecino país, nexo que se vaticinaba sería reforzado con el regreso de este partido al control del Poder Ejecutivo. La misma frase figuraba también la que sería la principal línea política asumida por el gobierno *cartista*, consistente en la progresiva concesión de incidencia formal de los intereses del mercado sobre la esfera de intervención del Estado paraguayo y su debilitamiento, de la mano de la institucionalización de mayores márgenes de discreción para el accionar presidencial.

La dirección política asumida por el *cartismo* pone en tela de juicio la misma naturaleza del Estado paraguayo, tradicionalmente débil y sin señales de fortalecimiento. El proceso de reducción de las competencias y capacidades estatales ocurridas a nivel regional a fines del siglo XX, que se caracterizó por la cesión del control de recursos y servicios estatales a empresas privadas con miras a una pretendida optimización de su administración, realiza aparición extemporánea en Paraguay durante el periodo de gobierno analizado. Esto ocurre de la mano de la adopción de medidas legales que apuntan tanto a la concentración de poder en el Ejecutivo como a la limitación formal de la responsabilidad funcional del aparato de Estado: la modificación de la «Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna», así como la promulgación de las leyes de «Responsabilidad Fiscal» y de «Promoción de la inversión en infraestructura pública, y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado». Las mencionadas medidas legales coinciden con la ausencia de modificaciones de la estructura productiva o impositiva del país, por lo que implican el avance dual de la sujeción formal de la política al mercado y del alejamiento de un proyecto de fortalecimiento del Estado en lo que respecta a su carácter social.

Analizar al Estado paraguayo necesariamente requiere partir de la definición conceptual del fenómeno a ser observado. Sin ánimos de emprender un debate teórico acerca de lo que constituye el «Estado» en sus distintas acepciones, en esta oportunidad se utilizará como principio normativo la idea de «Estado democrático» formulada por Osvaldo Iazzeta (2007: 22), quien identifica como elementos constitutivos del mismo a los criterios de «soberanía popular, universalidad, racionalización del uso de la fuerza, publicidad y controlabilidad». De acuerdo a la definición de Iazzeta, el criterio de soberanía popular implica que «el poder estatal no solo procede del pueblo sino también presupone procedimientos que permiten la formación democrática de la voluntad colectiva»; el de universalidad señala que el Estado democrático «debe garantizar de manera efectiva la universalidad de los derechos a todos los ciudadanos» sin que exista selectividad en su aplicación; el de razonabilidad implica que el Estado «racionaliza el uso del abrumador poder de coerción que la sociedad le otorga, sometándose a la ley» sin abusos de autoridad, atropellos de las fuerzas de seguridad o falta de protección contra intereses privados armados; el criterio de publicidad comprende la proporción de información sobre su accionar y la transparencia, que responden al «fundamento de deliberación»; el criterio de controlabilidad, finalmente, implica la existencia tanto de órganos de control cruzado como de mecanismos de control ciudadano.

En esta oportunidad se problematiza la naturaleza del Estado paraguayo, considerando que la construcción del mismo «(...) atraviesa al régimen político democrático y es una precondition para su desarrollo» (Iazzeta 2007: 20). En este sentido, el presente artículo se propone revisar los distintos aspectos del Estado paraguayo que denotan su debilidad, atendiendo a los antecedentes económicos y políticos que sirvieron de antesala para el proyecto *cartista* presente. Para esto, se realizará una revisión de las características tradicionales del Estado paraguayo y sus vínculos con la estructura productiva del país, avanzando luego hacia un análisis del funcionamiento actual del sistema político nacional, hasta identificar la manera en que las mencionadas medidas legales *cartistas* institucionalizan el alejamiento del Estado paraguayo de una condición de Estado social, constitucionalmente instituida.

## 2. Debilidad estatal histórica

Desde su reconstrucción luego de la Guerra Grande, el Estado paraguayo ha mantenido características eminentemente liberales a lo largo de su historia. En este sentido, Abente Brun (2012) indica que el mismo mantuvo características de un Estado Mínimo durante el periodo 1870-1936, adop-

tando atributos de Estado Subsidiario en el periodo histórico posterior, sin llegar a constituirse propiamente en Estado Desarrollista a pesar de haber asumido responsabilidades legales de esta índole desde la década de 1990, como serían el combate a la pobreza o la promoción de la equidad de género.

La provisión de servicios sociales por parte del aparato del Estado se ha mantenido débil, en contrapartida del desempeño macroeconómico favorable de la última década y de la estabilidad observada desde la implementación de reformas en la gestión administrativa del Estado de la primera década del siglo XXI (Rojas Brítez 2014). La limitada capacidad de provisión de bienestar por parte de la burocracia estatal se encuentra reflejada, a modo indicativo, en el gasto público social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) del país (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Gasto Público Social como porcentaje del PIB (%)**

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Total	2,86	6,49	7,34	8,66	8,56	9,81	10,27	7,35	9,27	8,40	11,01
Educación	1,28	2,57	3,37	4,10	4,26	4,80	4,72	3,77	4,09	3,90	4,66
Salud	0,22	1,00	1,20	1,33	1,39	1,21	1,69	0,99	1,65	1,42	2,28
Seguridad Social	1,05	2,35	2,21	2,75	2,69	3,18	3,77	2,32	3,23	2,71	3,86
Vivienda y otros	0,32	0,57	0,56	0,47	0,23	0,62	0,09	0,26	0,29	0,37	0,21

Fuente: CEPALSTAT.

En consideración de los datos disponibles, observamos que el máximo nivel registrado de gasto público social alcanzó el 11% del PIB del país en el año 2010, alcanzándose en ese mismo año 2,28% del PIB en gastos de Salud y 3,86% del PIB en gastos de Seguridad Social. Por su parte, el año 2000 registró los niveles máximos de gastos en Educación y Vivienda, alcanzando 4,80% del PIB y 0,62% del PIB respectivamente. A los limitados niveles de gasto público en áreas vinculadas al fomento de la capacidad de agencia de la población y consecuente formación de ciudadanía (O'Donnell 2004), que contribuyen al fomento de una soberanía popular propia de un Estado democrático, se suma el problema que plantea la tradición clientelista en la gestión de la burocracia estatal (Morínigo 2003), en tanto la provisión de servicios públicos ha estado supeditada a criterios de pertenencia partidaria o clientelismo electoral. Esta tradición clientelista, sedimentada durante el periodo dictatorial colorado, sobrevivió con éxito a la apertura a la democracia y se ha pluralizado (Setrini 2010), por lo que la gestión estatal todavía se vislumbra lejos de responder a criterios de universalidad que corresponden a un Estado democrático.

Si bien se han implementado programas de promoción social desde mediados de la década de 2000, los mismos han resultado ineficientes para la

reducción de la pobreza; se ha observado que el Estado paraguayo tiene una capacidad redistributiva limitada en lo que refiere a sus gastos sociales y que la reducción de la pobreza vinculada a las transferencias monetarias directas es contrarrestada por el impacto negativo de una estructura impositiva regresiva (Higgins *et al.*, 2013). Al realizar un análisis comparativo entre el caso paraguayo y otros países de América Latina, Higgins *et al.* (2013) reconocen la particularidad de que un número significativo de personas que se encuentra cerca del nivel de pobreza en Paraguay paga una cantidad de impuestos que las termina posicionando por debajo del nivel de pobreza. Asimismo, estos autores indican que las transferencias directas de renta consiguen reducir levemente la pobreza en el país, pero que este efecto es superado por el impacto negativo generado por la estructura impositiva, dado que quienes se ubican en todos los deciles de ingreso pagan entre 1 y 5% de sus ingresos en impuestos directos mientras que, en la mayoría de los países, los deciles más pobres no dirigen sus ingresos al pago de impuestos directos. Adicionalmente, estos autores identifican el efecto más dañino de los impuestos indirectos para las personas en situación de pobreza en Paraguay, en vista que el decil más pobre gasta en promedio 43% de sus ingresos en impuestos indirectos, en contraste a otros países donde recién el tercer o cuarto decil gasta parte de sus ingresos en impuestos indirectos.

Al observar la estructura de la recaudación estatal impositiva (Cuadro 2) es perceptible que, en los últimos años, más de la mitad de la recaudación provino de impuestos indirectos. Al mismo tiempo, a pesar de ser uno de los sectores de mayor incidencia en la renta nacional (Cuadro 3), los aportes del sector agropecuario reflejados en el Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO) no llegan a superar el 0,5% del total de la recaudación. A pesar de que a fines de 2012 un proyecto de creación del impuesto a la exportación de oleaginosas en estado natural alcanzó a tener media sanción en Cámara de Senadores, tal medida no llegó a ser materializada como resultado de la presión ejercida por la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y el entonces ministro de Hacienda, Manuel Ferreira Brusquetti, quienes alternativamente propusieron modificar el IMAGRO para aumentar la tasa de impuesto a la renta para medianos y pequeños productores, además de extender el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al sector agropecuario. El mencionado proyecto de impuesto a la exportación sería, ya en el 2013, vetado por Cartes.

**Cuadro 2: Proporción de la recaudación impositiva respecto al total (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Impuesto a la Renta</b>	16,9	14,9	17	15,3	17,2	16,6	15,8	17,1	18,2	23,6	18	19,3	20,4
<b>IMAGRO</b>	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5
<b>Tributo Único</b>	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,01	0,01	0,01	0,004	0,002
<b>Tributo Único Maquila</b>	-	-	-	0,005	0,002	0,005	0,013	0,020	0,014	0,02	0,03	0,02	0,03
<b>Impuesto a la Renta del Servicio de carácter Personal</b>	-	-	-	-	-	-	0,0001	0,011	0,004	0,01	0,01	0,001	0,004
<b>Renta del Pequeño Contribuyente</b>	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04	0,04
<b>Gravamen Aduanero</b>	17,8	17,2	16,5	15,3	15,8	16,1	14,6	12	12,3	10,7	13,4	12,9	11,8
<b>IVA</b>	43,2	42,8	44,3	45,6	41,7	45,3	46,5	49,9	52	48,1	52,6	52,3	51,5
<b>Impuesto Selectivo al Consumo – Otros</b>	5,1	5,8	5,6	4,1	4,1	4,6	4,7	4,4	4,1	4,4	4,7	4,3	4,4
<b>Impuesto Selectivo al Consumo – Combustible</b>	11,9	15	12,4	16,4	16,9	12,6	13,2	14,3	12,1	12	9,9	10,1	10,5
<b>Impuesto Actos y Documentos</b>	2,7	2,6	2,6	1,9	2,7	3,5	1,3	1	0,1	0,003	0,003	0,001	0,001
<b>Patente Fiscal Extraordinaria de Autovehículos</b>	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,04	0,01	0,001	0,001	0,001	0,001
<b>Otros Ingresos Tributarios</b>	1,7	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	3,5	0,9	0,9	0,9	1	0,7	0,8

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación

**Cuadro 3: Tasa de crecimiento real del PIB por grandes sectores (%)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Primario</b>	14,3	9,2	-17,2	34,1	3,7	-19,8	36,4
<b>Secundario</b>	-1,2	6,6	-1,9	4,1	3,0	4,4	5,0
<b>Terciario</b>	5,3	4,8	2,2	9,0	5,8	6,1	9,5
<b>Impuestos</b>	5,5	5,0	-1,0	12,0	3,0	-0,3	7,5
<b>PIB a precio de mercado</b>	5,4	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2	13,6

Fuente: Banco Central del Paraguay, Informe Económico Preliminar 2013.

La estructura productiva sobre la que se sustenta la economía paraguaya mantiene su característica dependencia de la producción agropecuaria, vinculada a la exportación de rubros primarios o mínimamente elaborados. En respuesta a la demanda actual de estos productos por parte de las economías emergentes y sus favorables precios internacionales, este modelo productivo perpetúa al país como «economía de enclave», particularmente al tener en cuenta la tendencia a la concentración de la producción en el rubro de la soja y su correlato de extranjerización del territorio paraguay (Fogel 2005). Esta estructura también mantiene coherencia con el vigente «consenso de los commodities», sustentado en el aparente carácter irrevocable de la dinámica productiva extractivista (Svampa, 2013), que perpetúan un modelo de desarrollo económico excluyente.

Al mismo tiempo, el mantenimiento de esta estructura productiva sustenta al poder político vinculado a la tenencia de la tierra y a la conflictividad social resultante (Duarte Recalde, 2013). En este sentido, las características del Estado paraguay coinciden con el patrón regional observado por Osvaldo Iazzeta (2007), quien advertía que, a nivel regional, el Estado se ha comportado «como un agente predatorio y como un espacio colonizado por intereses particulares que han dispuesto de sus palancas y recursos para promover colosales transferencias de ingresos a favor de los sectores privados más concentrados». (Iazzeta 2007: 25).

### **3. Ascensión del proyecto *artista*: «El país es una gran empresa»<sup>1</sup>**

Las elecciones generales de 2013 marcaron el cierre del ciclo de irregularidad institucional instalada en Paraguay desde la destitución de Fernando

<sup>1</sup> Palabras expresadas por Cartes durante una reunión mantenida con miembros de la Cámara Oficial Española de Comercio en Paraguay (Última Hora, 2014).

Lugo de la Presidencia de la República como consecuencia de un juicio sumario, proceso que ha sido interpretado como un golpe resultante de una reacción oligárquica (González Bozzolasco, 2012). Esta victoria electoral representó para la Asociación Nacional Republicana (ANR) el regreso al control del Poder Ejecutivo luego de su derrota en el 2008, cuando se había puesto fin al control ininterrumpido de este partido ejercido por 61 años.

La pérdida del control del Poder Ejecutivo había significado el paso de la ANR a un plano menos protagónico de la dinámica política paraguaya en un primer momento, además de limitar su acceso a recursos estatales, lo que enfrentó al partido a la necesidad de replantear su situación y buscar sanear su imagen con miras al 2013. La progresiva reducción en la proporción de votos obtenidos<sup>2</sup> denotaba también el riesgo de perder presencia en el Poder Legislativo, de mantenerse esa tendencia. Ante este escenario y aprovechando el disminuido escrutinio político derivado de encontrarse al margen de la gestión de gobierno, dirigentes colorados se abocaron a identificar potenciales figuras que renovarían la imagen del partido; como resultado, se impuso la figura de Horacio Cartes, empresario con supuestos vínculos a actividades ilícitas<sup>3</sup>, al punto de modificar los estatutos partidarios<sup>4</sup> para permitir su eventual candidatura.

La presencia de Cartes dentro del partido tuvo como antecedente las elecciones municipales del año 2010, cuando apoyó las campañas coloradas con sus recursos económicos. Este apoyo se trasladó también a la campaña por la presidencia del partido, obtenida por Lilian Samaniego en el año 2011 (Turner, 2014). Albergado por una legislación electoral que no establece límites al gasto de campaña y plantea pocas limitaciones al origen de los fondos, y aprovechando la ausencia de un mecanismo efectivo de control de gastos electorales, Cartes mantenía la práctica de repartir dinero en efectivo en sus actos de campaña<sup>5</sup>. De esta manera, dado el menor acceso

---

2 De acuerdo a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral, la proporción de votos obtenidos por la ANR para Cámara de Senadores en las tres elecciones generales anteriores al 2013 había sido del 49%, 33% y 27% respectivamente, mientras que para Cámara de Diputados las proporciones obtenidas habían sido del 52%, 34% y 31% respectivamente.

3 Las actividades criminales a las que estaría vinculado Cartes incluyen casos de contrabando (Perfil.com 2013), narcotráfico y lavado de dinero (Última Hora 2011).

4 En convención realizada en la ANR el 15 de enero de 2011 se votó a favor de la modificación de los estatutos del partido, permitiendo a partir de ese momento la presentación de candidaturas de miembros que cuenten con menos de 10 años de antigüedad en el partido. Esta modificación se realizó específicamente para permitir la candidatura de Cartes a la presidencia, ya que el mismo se había afiliado apenas en fecha 23 de setiembre de 2009.

5 Respecto a la situación financiera de los partidos políticos, la Ley N° 834/96 establece que éstos deben reportar al TSJE su estado financiero regularmente (artículo 66), deben identificar sus fuentes de financiamiento (artículo 63) y reportar los fondos recibidos y gastos de campaña (artículo 281). Sin embargo, no se indican límites al monto de gastos electorales. Por otra parte, el artículo 282 de la misma Ley señala que los partidos políticos pueden acceder a



del partido a las arcas estatales, Cartes negoció el apoyo del partido a cambio de recursos económicos, reemplazando los aportes tradicionalmente otorgados por el Estado para estos efectos.

Este *outsider* de la política, que antes de su integración al Partido Colorado siquiera estaba inscrito en el padrón electoral nacional, terminaría siendo electo presidente de la República en abril de 2013 con 45,83% de los votos emitidos<sup>6</sup>. El éxito electoral de la candidatura de Cartes se extendió al ámbito de las elecciones legislativas; habiéndose armado las candidaturas coloradas mediante elecciones internas con listas abiertas, el partido obtuvo 19 escaños en Cámara de Senadores y 44 escaños en Cámara de Diputados, constituyéndose en la principal fuerza partidaria en ambas cámaras.

Una vez asumida la presidencia, el estilo de gobierno de Horacio Cartes pretendió asumir un tenor «técnico» al conformar su gabinete con profesionales especializados para las distintas carteras del Ejecutivo, en aparente detrimento de militantes del partido, si bien quienes eran seleccionados contaban con el apoyo de reconocidos líderes partidarios<sup>7</sup>. De esta manera, el vaticinado «nuevo rumbo» que había sido promesa de campaña aparecía con perspectivas de constituirse en un gobierno tecnocrático que apuntaría a una administración eficiente del Estado.

En este sentido, una de las primeras medidas asumidas por el gobierno fue la pretensión de transparentar los sueldos en la función pública. Con el antecedente de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de noviembre del año 2013, en mayo de 2014 se sancionó la Ley N° 5189/14, «Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay», la cual obligó a todas las entidades públicas, incluidos el Poder Judicial y las entidades binacionales, a divulgar información sobre los cargos y sueldos de sus funcionarios. Esta medida desestabilizó la tradicional utilización partidaria de cupos en la función pública como moneda de cambio, lo que representó otro paso

---

financiamiento privado si justifican el origen de sus aportes, menos de «cualquier oficina de la administración pública, de entes descentralizados autónomos o autárquicos, de empresas de economía mixta, entidades binacionales, así como de empresas que presten servicios o suministros a cualquier entidad pública», de «entidades o personas extranjeras», de «sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico» ni de «aportes individuales superiores al equivalente de cinco mil jornales mínimos».

6 En este sentido, Brian Turner (2014: 259) ha argumentado: «Horacio Cartes superó la lista del Partido Colorado para el Senado por casi diez puntos, más del doble de la diferencia entre Nicanor Duarte Frutos y la lista de su partido para el Senado en 2003, ilustrando la índole cada vez más personalista del partidismo en el Paraguay».

7 Entre los nombres citados como influyentes en los nombramientos se encontraron el ex-presidente Juan Carlos Wasmosy, el vicepresidente Juan Afara, el senador Juan Carlos Galaverna y el ex candidato presidencial Zacarías Irún (La Nación Digital 2013).

en dirección contraria al mecanismo partidario de aprovechamiento sectorial de los recursos estatales al que estaban acostumbrados.

El argumentado anhelo de realizar una gestión transparente fijó seguidamente los ojos en el Poder Legislativo, cambiando el foco de atención pública desde el Ejecutivo hacia este espacio que alberga liderazgos políticos de distinta índole y trayectoria. Ambas cámaras accedieron a publicar la nómina de sus funcionarios, sus respectivos salarios y gastos de representación, luego de resistirse a hacerlo, lo que generó críticas directas a los parlamentarios por parte de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Particularmente dañino para su imagen fue la revelación de que en la nómina de funcionarios aparecían parientes de los legisladores, lo que contribuyó a la recesión de su legitimidad de gestión frente a la labor del Poder Ejecutivo en este sentido.

De esta manera, el gobierno *cartista* concretó los primeros pasos que apuntan a parchar una de las deudas pendientes de la administración estatal para con los ciudadanos desde la apertura hacia la democracia en Paraguay, correspondiente al aludido criterio de publicidad de un Estado democrático: el acceso a la información. A pesar que aún no es posible afirmar que el acceso a los datos habilitados haya permitido efectivizar un ejercicio de rendición de cuentas vertical (O'Donnell 2007), su falta de disponibilidad imposibilitaba a priori tal ejercicio, si bien queda por descubrir hasta qué punto se conseguirá superar la tradición de secretismo que ha caracterizado a la administración pública en lo que corresponde a detalles de su gestión. No obstante, estas medidas contribuyeron a reforzar el perfil profesional del proyecto *cartista* en oposición a los vicios de la política tradicional representada en el Parlamento, vinculándolo simbólicamente a una pretendida transparencia que, como se observará a continuación, colisiona con modificaciones institucionales que han sido concretadas y que apuntan a un modelo de gestión deficitario en control horizontal.

#### **4. Debilitamiento del Estado: «Paraguay tiene que ser esa mujer linda, tiene que ser fácil»<sup>8</sup>**

La Constitución Nacional promulgada en el año 1992 presentó la fortaleza de establecer claros mecanismos de control cruzado de la gestión pública entre los poderes del Estado. Este control resultaba especialmente urgente dado el contexto histórico del cual era producto: el final de los gobiernos

---

<sup>8</sup> Argumentando la intención de promocionar al país como destino de inversiones, Cartes pronunció las mencionadas palabras en una reunión con empresarios uruguayos realizada en ese país en octubre de 2013 (Ñanduti 2014).

autoritarios en América Latina y su apertura formal hacia la democracia<sup>9</sup>. En vista de los excesos derivados de la concentración de poder durante el periodo *stronista*, la limitación de atribuciones del Poder Ejecutivo y su sujeción a una dinámica de control inter-institucional se constituyeron en una clara señal de la voluntad de alejamiento del Estado paraguayo de su pasado autocrático, sentando las bases institucionales para consolidarse como democracia y superar su condición de régimen híbrido (Morlino 2009).

La división estatal de poderes con miras a su control mutuo forma parte de la dimensión de la rendición de cuentas inter-institucional u horizontal, que hace referencia a «la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales» (O'Donnell 2007: 113). No obstante, Iazzeta (2007) argumenta que este mecanismo de rendición de cuentas horizontal no sólo está dispuesto para actuar en casos de corrupción, que comprenden las ventajas ilícitas que funcionarios de gobierno obtienen para sí mismos o sus asociados, sino también debe actuar sobre casos de transgresión, que implican el traspaso ilegal de los límites de la autoridad de una institución estatal por parte de otra (Iazzeta 2007: 32).

En virtud de lo mencionado, se observa que una serie de medidas adoptadas por el gobierno *cartista*, que apuntan a la concentración del poder de decisión en el Poder Ejecutivo, vislumbran una transgresión del sistema de pesos y contrapesos instituido constitucionalmente en el país. Basadas en argumentos acerca de una pretendida eficiencia en la gestión, la modificación de la «Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna», la promulgación de la Ley de «Responsabilidad Fiscal» y la Ley de «Promoción de la inversión en infraestructura pública, y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado» debilitan, en última instancia, la institucionalidad democrática del Estado paraguayo.

Una de las primeras medidas del gobierno *cartista* fue la de promover un proyecto que modificaba la Ley N° 1337/99 de «Defensa Nacional y Seguridad Interna», a modo de respuesta a los ataques perpetrados por el

---

9 En este sentido, Guillermo O'Donnell (2007: 124) indicaba: «Las constituciones democráticas contemporáneas otorgan relativa autonomía a estos poderes por medio de su división e interpenetración parcial, y les asignan jurisdicciones que son cuidadosamente especificadas a través de normas legales, incluyendo las constitucionales. Según lo observado anteriormente, muchas de las relaciones resultantes pueden ser concebidas como instancias de control mutuo o de intercambio, dependiendo del caso. Estas relaciones están basadas en la idea de que la jurisdicción de las instituciones estatales tiene límites legalmente definidos que no se deben transgredir».

autodenominado «Ejército del Pueblo Paraguayo» (EPP) en la región norte del país. Mediante la modificación de esta Ley, se faculta al gobierno a enfrentar militarmente a cualquier tipo de situación que consideren como agresión interna, como caso de terrorismo o como amenaza contra las autoridades, sin que el Poder Ejecutivo necesariamente declare estado de excepción. Dada la matiz interpretativa de lo que constituyen situaciones de amenaza, dicha formulación legal abre paso a la vigencia de un estado de excepción de facto, sin límite temporal.

La adquirida potestad legal para emprender campañas militares al interior del país es motivo de inquietud para la población nacional, dadas las constantes violaciones a sus derechos por parte de efectivos armados. En un contexto de vigencia selectiva del imperio de la ley y la vulneración sistemática de los derechos de la población por parte del Estado (CODEHUPY 2013), sumada a la ausencia histórica del control efectivo del territorio por parte de la administración estatal (Abente Brun 2012), la renovada facultad del Poder Ejecutivo para solicitar intervenciones armadas constituye un retroceso en términos democráticos, en tanto disminuye las anteriormente citadas garantías de racionalización en el uso de la fuerza que son propias de un Estado democrático.

Otro paso hacia la concentración del poder fue dado en el ámbito presupuestario, mediante la promulgación de la Ley N° 5098/13 «De Responsabilidad Fiscal» y su reglamentación. La misma establece un límite de 1,5% del PIB al déficit fiscal, un límite del 4% al incremento del gasto corriente primario interanual, además de acotar las condiciones necesarias para aumentos salariales. Bajo argumento de que la misma pretende evitar déficits en el presupuesto nacional, esta Ley deja a cargo del Ejecutivo la responsabilidad de elaborar los Presupuestos Generales del Estado sin intervención del Congreso, lo que le resta las competencias previstas en la Constitución Nacional. Esta medida de austeridad apunta a la limitación del gasto antes que a su utilización apropiada, optando por disminuir los problemas de funcionalidad del aparato estatal mediante su reducción, antes que mediante el control de su funcionamiento adecuado. Así, mediante la implementación de esta medida dirigida a tornar más «atractiva» la inversión privada en el país, se configura la vigencia de un Estado directamente irresponsable para con las necesidades urgentes de sus habitantes.

Finalmente, la Ley N° 5102/13 de «Promoción de la inversión en infraestructura pública, y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado» más conocida como Ley de «Alianza Público-Privada» (APP) es la tercera medida impulsada por el gobierno *cartista* que se caracteriza por concentrar poder en el Ejecutivo con aval parlamentario, en

detrimento del principio de rendición de cuentas inter-institucional. La misma establece que es potestad del Poder Ejecutivo gestionar los contratos de concesión de servicios, limitando el rol de contralor ejercido por el Poder Legislativo y atentando contra el previamente mencionado criterio de controlabilidad de los Estados democráticos.

Al mismo tiempo, la misma institucionaliza la cesión de responsabilidad estatal y de la administración pública al sector privado, el cual queda facultado para manejar recursos estatales y actuar en áreas de intervención vinculadas a la misma naturaleza social del Estado paraguayo. La misma permite la concesión de servicios públicos al sector privado hasta por 40 años, creando para ellos un fondo de garantías que sería utilizado para indemnizar a las partes privadas en caso que sus inversiones no generen las ganancias anticipadas. De esta manera, los riesgos de la inversión privada son asumidos por el Estado paraguayo, el cual se endeudaría caso la situación lo requiera.

Las medidas legales revisadas en esta oportunidad presentan coherencia ideológica con un proyecto político que apunta a la reducción del Estado como medio para perseguir la eficiencia administrativa, replicando así una lógica de mercado en la gestión pública. La reforma estatal de facto encarada por el gobierno *cartista* dista de guiarse por criterios democráticos, dado que los intereses del pueblo son relegados ante los intereses de las inversiones privadas, las cuales asumen control de funciones estatales de previsión social. A pesar de que el bienestar de la población es un elemento constante de la retórica *cartista*, la lucha contra la pobreza prometida por Cartes no encuentra más correlato en sus lineamientos políticos que la esperanza liberal de un reordenamiento social producido mediante intervenciones mínimas, versión aggiornada de la mano invisible del mercado.

## 5. Reflexiones finales

Las principales medidas adoptadas por el gobierno cartista han apuntado a la concentración del poder político y la violación del sistema de pesos y contrapesos de los Estados democráticos, habiendo institucionalizado transgresiones a la Constitución Nacional con venia parlamentaria. No hay señales de superación de la configuración tradicionalmente débil del Estado paraguayo, sino que se percibe un creciente debilitamiento del mismo, resultante de la cesión de obligaciones estatales a intereses privados en los que se deposita la esperanza de provisión de bienestar para la población nacional. De esta manera, entidades privadas con fines de lucro son las que pasan a detentar la responsabilidad de proporcionar servicios

sociales que apunten al fomento de la autonomía económica y ciudadana de la población.

Habiéndose presentado con un perfil «técnico» al asumir la gestión gubernamental y habiendo promovido la adopción de modificaciones legales que permiten un nivel más acabado de escrutinio público de cierta información administrativa, el *cartismo* ha apuntado a reemplazar cánones tradicionales de la política paraguaya mediante la promoción del criterio de publicidad propio de un Estado democrático. No obstante, a esa aparente promoción de la transparencia se contraponen la opacidad que implica la concentración de poder en el Ejecutivo, tanto para disponer a voluntad la incursión de fuerzas militares dentro del territorio nacional como para concretar las cesiones de responsabilidades estatales a manos privadas.

A pesar de que la lucha contra la pobreza es un recurso discursivo utilizado a menudo para justificar las acciones gubernamentales, no se han tomado medidas que desafíen la estructura productiva ni los intereses económicos tradicionales que han participado en la perpetuación de la pobreza entre la población paraguaya. Más aún, una profundización de la dependencia económica paraguaya del capital extranjero ahora ya posee sustento institucional legal, por lo que no hay indicios de superación de la condición paraguaya de «economía de enclave» durante el actual periodo de gobierno.

Por otra parte, queda pendiente la revisión del desempeño del *cartismo* en otros aspectos vinculados a la convivencia democrática, como serían el respeto a los derechos humanos, a la participación, o a la contestación política libre de persecución. En tanto no se actúe con miras al fortalecimiento de la soberanía popular, la universalidad para la provisión de servicios sociales, la garantía de racionalización en el uso de la fuerza, la publicidad en la toma de decisiones y gestión gubernamental, así como la controlabilidad entre el accionar de distintas instituciones estatales, la vigencia de un Estado democrático distará de ser una realidad en Paraguay. Más aún, de profundizar el *cartismo* el patrón de concentración del poder y limitación de la rendición de cuentas horizontal hasta ahora instalado, el mismo trascenderá como el gobierno que institucionalizó la imposibilidad de concreción de una democracia de calidad.

## Bibliografía

- ABENTE BRUN, Diego. (2012). «Estatalidad y Calidad de la Democracia en Paraguay». En *América Latina Hoy*. No. 60. (pp. 43-66). Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY). (2013). *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción: Codehupy.
- DUARTE RECALDE, Liliana Rocío. (2013). «Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia». En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 33. No. 1. (pp. 303-324). Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- FOGEL, Ramón. (2005). Efectos Socioambientales del Enclave Sojero. En R. Fogel & M. Riquelme (Comp.). *Enclave Sojero, Merma de Soberanía y Pobreza* (pp. 35-100). Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).
- GONZÁLEZ BOZZOLASCO, Ignacio. (2012). «Oligarquía y reacción conservadora. Elementos para una interpretación del golpe parlamentario en Paraguay». En *Revista Novapolis*. No. 5. (pp. 131-148). Asunción, Arandurá Editorial, Abril-Octubre 2012.
- IAZZETA, Osvaldo. (2007). *Democracias en busca de estado: ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- MORÍNIGO, José Nicolás. (2008). «Clientelismo y padrinazgo en las prácticas patriomonalistas de gobierno en el Paraguay». En *Revista Novapolis*. No. 3. (pp. 9-29). Asunción, Arandurá Editorial, Abril de 2008.
- MORLINO, Leonardo (2009), «Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?». En *European Political Science Review*. No. 1. Vol. 2 (pp. 273-296). Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. (2004). «Notas sobre la Democracia en América Latina». En PNUD, *La Democracia en América Latina. El Debate conceptual sobre la Democracia* (pp. 11-82). Buenos Aires, Aguilar.
- O'DONNELL, Guillermo. (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- TURNER, Brian. (2014). «Paraguay: La vuelta del Partido Colorado al poder». En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34. No. 1. (pp. 249-266). Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- SVAMPA, Maristella. (2013). ««Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina». En *Revista Nueva Sociedad*. No. 244 (pp. 31-46). Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, Marzo-Abril de 2013.

## Legislación consultada

Constitución Nacional del Paraguay, 1992.

Leyes N° 834/96, N° 1337/99, N° 5098/13, N° 5102/13 y N° 5189/14.

## Recursos en línea

CEPALSTAT Base de Datos y Publicaciones Estadísticas. Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

- HIGGINS, SEAN; LUSTIG, NORA; RAMIREZ, JULIO Y SWANSON, BILLY. (2013). «Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay». Documento de Trabajo CEQ No. 13. Febrero de 2013. Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/CEQWP-No11%20SocSpendTaxIncRedistParaguay%20Feb%202013.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/CEQWP-No11%20SocSpendTaxIncRedistParaguay%20Feb%202013.pdf)
- LA NACIÓN DIGITAL (2010). «Cartes financió casi la mitad de la campaña colorada, según Diógenes». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.lanacion.com.py/articulo/532-cartes-pago-la-mitad-de-la-campana-de-colorados.html>
- LA NACIÓN DIGITAL (2013). «Gabinete técnico de Cartes cuenta con padrinos de la vieja política colorada». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.lanacion.com.py/articulo/137953--gabinete-tecnico-de-cartes-cuenta-con-padrinos-de-la-vieja-politica-colorada.html>
- LA NACIÓN DIGITAL (2014). «Usen y abusen de Paraguay». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.lanacion.com.py/articulo/156794-usen-y-abusen-de-paraguay.html> 18 FEB 2014
- ÑANDUTI (2014). «Horacio Cartes: Paraguay tiene que ser esa mujer linda, tiene que ser fácil». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde [http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios\\_id=115245](http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=115245) 2013-10-25
- PERFIL.COM (2013). «Cartes fabrica la mitad de los cigarrillos del contrabando a la Argentina». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.perfil.com/internacional/Cartes-fabrica-la-mitad-de-los-cigarrillos-del-contrabando-a-la-Argentina-20130427-0080.html> (28 de abril de 2013)
- ROJAS BRÍTEZ, GUILLERMO (2014). «Gestión de variables macroeconómicas y gobernabilidad democrática: Un abordaje desde la percepción ciudadana». Nota de Debate 9, agosto de 2014, Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Disponible en <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/09/nota09.pdf>
- SETRINI, GUSTAVO. (2010). «Twenty Years of Paraguayan Electoral Democracy: from Monopolistic to Pluralistic Clientelism». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.cadep.org.py/V3/uploads/2010/09/Setrini-20-years-of-Electoral-democracy-FINAL.pdf>
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (TSJE). Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://tsje.gov.py/>
- ÚLTIMA HORA (2011). EEUU investigó a Cartes por lavado de dinero y presunto vínculo con el narcotráfico. Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.ultimahora.com/eeuu-investigo-cartes-lavado-dinero-y-presunto-vinculo-el-narcotrafico-n476119.html> (28 de octubre de 2011)
- ÚLTIMA HORA (2014) «Horacio Cartes: El país es una gran empresa». Extraído el 28 de setiembre de 2014 desde <http://www.ultimahora.com/horacio-cartes-el-pais-es-una-gran-empresa-n832923.html> 25 de setiembre de 2014