

# ESTATALIDAD Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY

*Stateness and quality of democracy in Paraguay*

Diego ABENTE BRUN

*Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya  
Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay*  
✉ [dabente@gmail.com](mailto:dabente@gmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2012) 60, 43-66]

Fecha de recepción: 8 de diciembre del 2011

Fecha de aceptación y versión final: 30 de marzo del 2012

**RESUMEN:** Partiendo de los índices existentes que sitúan al Paraguay entre las democracias de más baja calidad en América Latina, se explora el impacto de la estatalidad en esa baja calidad de la democracia. Se sostiene que, además de la modernización truncada que resultó en una sociedad invertebrada proclive a la proliferación de un clientelismo generalizado y la arquitectura constitucional e institucional que la refuerza y perpetúa, la debilidad del Estado impone limitaciones adicionales muy severas al desarrollo de una democracia de calidad. Estas limitaciones se manifiestan en dos dimensiones: la debilidad del Estado como aparato y su estrecha base social en términos de «Estado-para-la Nación o pueblo».

*Palabras clave:* estatalidad, calidad de la democracia, Estado como aparato, Estado para la Nación, modernización truncada, clientelismo.

**ABSTRACT:** Taking into account the fact that in all existing indices of the quality of democracy Paraguay fares rather poorly, the author explores how «stateness» accounts for that poor performance. He argues that together with a pattern of truncated modernization that produced an invertebrate society conducive to generalized clientelism and the constitutional and institutional framework that reinforces and perpetuates it, the weakness of the State imposes additional severe constraints. These constraints manifest themselves in two dimensions: the weakness of the state apparatus and its narrow social base in terms of «state-for-the nation or the people».

*Key words:* stateness, quality of democracy, State apparatus, State for the Nation, truncated modernization, clientelism.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Este artículo tiene por objetivo examinar el impacto de la estatalidad en la baja calidad de la democracia en Paraguay. Argumenta que un déficit de Estado, realidad expresada en el lenguaje cotidiano como «ausencia de Estado», afecta adversamente la calidad de la democracia. Una democracia con un Estado débil no puede ser una democracia de calidad, aunque esa fuese la intención de las élites políticas, porque el Estado es incapaz de cumplir ciertas funciones básicas con efectividad. Tampoco lo puede ser cuando el Estado, como articulador de las relaciones sociales, no ha alcanzado un nivel básico de representación y reconocimiento de los diferentes actores sociales. La baja calidad de la democracia es pues también función de la baja calidad del Estado.

El artículo comienza con una revisión panorámica de la literatura sobre calidad de la democracia de mayor relevancia para este ejercicio, y se centra luego en los más recientes y ampliamente utilizados *rankings* de la calidad de la democracia –los cuales coinciden en el bajo nivel de la calidad de la democracia en Paraguay–.

A continuación se centra en el análisis de la estatalidad. Después de una breve discusión teórica sobre el Estado examina las dos dimensiones de estatalidad relevantes para este estudio. La primera, la del Estado como aparato burocrático, se concentra en sus dimensiones de alcance y fuerza. La segunda, la del «Estado-para-la-nación», explora la estrecha y excluyente base social del mismo. Finalmente, analiza las implicancias de esta discusión y concluye con un conjunto de proposiciones que resume el déficit de estatalidad y su impacto sobre la calidad de la democracia.

## II. ACERCA DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El estudio sistemático de la calidad de la democracia en América Latina es relativamente reciente. Aunque la tendencia ha sido al aumento significativo de los estudios sobre el tema, vale la pena señalar aquí algunos de los que se destacan por su carácter pionero o su carácter comprensivo. Uno de los primeros libros es *The Quality of Democracy: Theory and Applications* de O'Donnell, Vargas Cullel y Iazetta (2004), mientras que otro, editado por Diamond y Morlino se denomina *Assessing the Quality of Democracy* (2005). Otras obras incluyen un artículo de Altman y Pérez-Liñán (2002), un estudio financiado por el PNUD (2004), un artículo de Alcántara (2008) y el reciente libro editado por Levine y Molina (2011).

Algunos de estos estudios se han centrado en temas conceptuales (O'Donnell; Diamond y Morlino), o en comparar la calidad de la democracia en pares de países (Diamond y Morlino; Hagopian y Mainwaring [2005]), mientras que otros han enfatizado el desarrollo de índices de calidad (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi; PUND; Altman y Pérez-Liñán 2011), o la disección y comparación de los existentes (Alcántara 2008).

1. El autor agradece las observaciones y comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

La literatura existente puede ser clasificada en función a la definición del objeto de estudio: calidad de la democracia. Algunos trabajos lo han concebido en términos de la connotación del concepto, es decir, de sus características constituyentes como las libertades civiles y políticas, la existencia de elecciones libres, limpias y justas, la vigencia del Estado de derecho, etc. Otros han enfatizado la calidad de la *performance* del sistema democrático (Abente 2007). Para examinar la calidad de la democracia en términos de *performance* algunos autores exploran el grado de satisfacción de los ciudadanos (Hagopian y Mainwaring), otros desarrollan indicadores de «gobernanza» o buen gobierno (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi), otros articulan complejos conceptos multidimensionales (O'Donnell, Culler y Iazetta), y otros se centran en la *performance* económica (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi 2002) o la capacidad de transformar la realidad social en una dirección más equitativa (Weyland 1996 y Karl 2002), y aun otros utilizan una combinación que incluye pero no se restringe a la *performance*.

### III. LA BAJA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY

A los efectos de evaluar la calidad de la democracia paraguaya se utilizarán en este trabajo tres estudios que de alguna manera combinan aquellas dos dimensiones mencionadas arriba. El primero es un reciente índice de gobernanza democrática elaborado por Mainwaring y Scully (2010). Las variables incluidas, reconvertidas a un índice de 0 a 100, son: a) el índice de libertades de *Freedom House* (1994-2009); b) el índice de Estado de Derecho de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi; c) el índice de control de corrupción de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi; d) un índice de crecimiento del PIB per cápita (1991-2006) en poder de compra comparado a valores de 2005; e) el índice de inflación basado en el promedio de aumento de los precios al consumidor (1992-2006); f) un índice de creación de empleo basado en el porcentaje de empleo en el sector formal circa 1990; g) el índice de pobreza basado en los datos de la CEPAL y calculado sobre la base de los datos de 2007 y la variación entre 1991 y 2007; h) un índice de acceso a la educación secundaria, calculado como porcentaje de enrolados o graduados de 15-19 años entre 1990 y 2005 más la variación entre 1990 y 2005; e i) el índice de seguridad ciudadana medido por el número de homicidios por cada cien mil habitantes en la década de 1990 y de 2000, más la variación entre ambas. El Cuadro I, que se incluye a continuación, muestra que Paraguay se sitúa entre los peores casos con un índice de 49. Sólo Guatemala con 44, Haití con 32 y Cuba con 8 tienen resultados más pobres.

CUADRO I  
ÍNDICE DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE MAINWARING Y SCULLY

País	FREEDOM HOUSE INDEX	ESTADO DE DERECHO	CONTROL DE LA CORRUPCIÓN	AUMENTO DEL PIB P/C - 1991-2006	INFLACIÓN 1992-2006	EMPLEO EN EL SECTOR FORMAL	POBREZA	EDUCACIÓN	HOMICIDIOS	ÍNDICE COMPUESTO
Argentina	78	46	38	50	67	48	48	97	93	69
Bolivia	73	28	48	43	70	0	22	73	-	54
Brasil	71	46	43	43	25	21	68	97	56	60
Chile	90	78	69	63	70	73	100	100	89	85
Colombia	55	49	47	43	56	13	32	84	65	52
Costa Rica	95	63	48	55	57	43	69	87	86	78
Cuba	1	47	44	—	—	—	84	—	91	8
República Dominicana	76	48	33	63	60	25	26	85	88	64
Ecuador	69	28	33	43	44	17	63	64	64	55
El Salvador	73	50	56	49	70	28	27	62	0	56
Guatemala	53	34	40	42	65	—	28	37	5	44
Haití	27	32	24	12	50	—	—	—	75	32
Honduras	68	40	42	43	57	44	5	57	20	51
México	71	46	43	45	59	43	62	62	92	63
Nicaragua	64	33	26	47	62	16	14	44	68	50
Panamá	86	53	45	53	100	50	71	77	82	76
Paraguay	62	31	26	34	60	15	0	72	66	49
Perú	63	43	38	55	59	36	50	72	97	60
Uruguay	96	65	71	49	46	30	59	73	95	77
Venezuela	59	17	28	36	41	30	60	93	28	50

Fuente: S. MAINWARING y T. SCULLY (2010: 39).

El segundo es otro índice de calidad de la democracia aún más reciente, elaborado por Levine y Molina (2010: 33). Las variables incluidas, también reconvertidas a una escala de 0 a 100, son: a) Calidad Electoral, que incluye la calidad de las instituciones electorales, la existencia de una competencia libre e igualitaria, la existencia de múltiples fuentes de información y el nivel de igualdad política ciudadana; b) Participación ciudadana, que incluye tasa de participación electoral, oportunidades para votar, participación en organizaciones políticas y representatividad de las instituciones; c) *Accountability*, que incluye un índice de *accountability vertical, horizontal y social*; d) *Responsiveness*, o respuesta a la voluntad popular, índice basado en la percepción ciudadana de la respuesta del Estado a su voto y sus demandas; e) Soberanía, basada en un

índice de autonomía económica del Estado y control civil de las Fuerzas Armadas. El índice de calidad resultante ubica a Paraguay, con El Salvador, en el puesto 14 sobre 17 casos. Sólo Honduras y Guatemala tienen resultados más pobres.

CUADRO II  
ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA DE LEVINE Y MOLINA

País	CALIDAD DEL PROCESO ELECTORAL	PARTICIPACIÓN	ACCOUNTABILITY	RESPUESTA AL VOTO POPULAR	SOBERANÍA	CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	RANKING CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	FREEDOM HOUSE, LIBERTADES POLÍTICAS Y CIVILES	ESCALA AUTOCRACIA-DEMOCRACIA
Argentina	74,8	54,7	27,3	67,0	89,5	62,7	4	4	8
Bolivia	73,9	52,2	21,8	50,0	75,5	54,7	10	6	8
Brasil	81,4	56,8	23,9	67,0	60,5	57,9	8	4	8
Chile	88,3	45,1	42,3	65,0	75,5	63,2	3	2	9
Colombia	61,2	46,8	30,7	62,0	65,5	53,2	12	6	7
Costa Rica	87,0	44,5	37,3	51,0	97,0	63,4	2	2	10
República Dominicana	72,4	48,0	32,7	67,0	79,5	59,9	7	4	8
Ecuador	62,2	49,4	18,3	48,0	51,0	45,8	17	6	6
El Salvador	67,8	41,2	29,3	64,0	62,0	52,9	14	5	7
Guatemala	47,7	37,4	20,3	54,0	63,5	44,6	18	8	8
Honduras	59,9	45,8	21,0	49,0	79,5	51,0	16	6	7
México	71,8	50,1	27,1	66,0	91,5	61,3	5	4	8
Nicaragua	62,9	46,8	17,3	60,0	79,5	53,3	11	6	8
Panamá	75,7	45,2	32,4	61,0	91,5	61,2	6	3	9
Paraguay	57,9	44,2	28,1	57,0	77,5	52,9	15	6	8
Perú	78,8	56,5	21,8	56,0	70,0	56,6	9	5	9
Uruguay	90,7	55,3	47,9	85,0	80,5	71,9	1	2	10
Venezuela	50,7	54,2	24,5	74,0	62,0	53,1	13	8	6
Promedio	70,3	48,6	28,0	61,3	75,1	56,6	—	4,8	8

Fuente: D. LEVINE y J. E. MOLINA (2011: 33).

El tercero, y más reciente, es un análisis cuali-cuantitativo del caso paraguayo de Barreda y Bou (2010: 133-161) que concluye que:

Se está, pues, ante una democracia que ofrece malos resultados en cuatro de las cinco dimensiones de calidad consideradas. Únicamente, en el nivel de participación política presenta unos resultados satisfactorios, equiparables al resto de la región (Barreda y Bou 2010: 154).

En síntesis, las tres mediciones apuntan de manera consistente a la baja calidad de la democracia en Paraguay. La siguiente pregunta lógica es pues, ¿cuáles son las causas de esta baja calidad de la democracia paraguaya? Barreda y Bou abordan esta cuestión sobre el final de su artículo de manera exploratoria y destacan tres factores identificados en la literatura: el impacto de la estructura socioeconómica, el clientelismo y el problema de agencia, es decir, el hecho que:

Los partidos paraguayos no han tenido incentivos para mejorar la calidad de la democracia y han tratado de dilatar reformas institucionales en esa dirección (Barreda y Bou 2010: 158).

Sin descartar la importancia de dichos factores, que este autor también ha destacado en otro trabajo, el interrogante específico que este artículo aborda es el de la relación entre la estatalidad y el bajo nivel de calidad de la democracia en Paraguay.

#### IV. ESTADO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: CONSIDERACIONES TEÓRICAS

A los efectos de este estudio se abordará la problemática desde dos perspectivas distintas pero complementarias. La primera analiza el Estado como organización, o aparato, y la segunda como la encarnación articulada de relaciones sociales. El análisis del Estado como aparato gira alrededor de las capacidades del mismo. Este abordaje del Estado *qua* institución burocrática se basa en el concepto clásico de Weber de que el Estado es:

Aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber 1967: 83).

Charles Tilly elaboró el concepto weberiano y lo resumió en los siguientes términos:

[El Estado] es una organización que controla a la población que ocupa un territorio determinado en la medida en que a) se diferencia de otras organizaciones que operan en el mismo territorio; b) es autónomo; c) es centralizado; y d) sus partes están formalmente coordinadas unas con otras (Tilly 1975: 70).

Estas notas características requieren precisión. Como señala Poggi (1990: 20-24), hablar de organización significa la existencia de un poder político investido en y ejercido por una institucionalidad que posee «reglas, roles y recursos». Reglas en el sentido de un marco constitucional y legal, roles en el sentido de funciones (que como se verá mas adelante se expanden en el tiempo) y recursos en el sentido de financiamiento obtenido a través de la imposición compulsiva de tasas y tributos. Hablar de diferenciación implica referirse a una organización que desarrolla todas pero solo aquellas actividades propiamente políticas y hacerlo de autonomía implica subrayar el carácter secular del poder estatal.

La referencia al territorio está íntimamente ligada al concepto de soberanía, que consiste precisamente en el poder absoluto sobre una porción de territorio y que, traducido al lenguaje bodiniano, resulta en el principio que *autorictas non veritas facit legem*<sup>2</sup>. Los dos últimos componentes de la definición de Tilly hacen relación a la centralización y la centralidad del poder del Estado y a la coordinación entre sus partes. En relación a la dimensión de centralización y centralidad, como señala Poggi:

Para que una organización sea considerada Estado la misma debe ser unitaria: todas las actividades políticas se deben originar en y referir a él. Los habitantes pueden ejercer otras formas de poder social pero no pueden ejercer poder político excepto en su carácter de agentes del Estado o influyendo sobre las actividades de dichos agentes (Poggi 1990: 22).

Sin embargo, el Estado no es solamente aparato. Este abordaje que privilegia las características intrínsecas del Estado *qua* aparato es incompleto si no se toma en cuenta «su relación con los actores sociales y económicos» constituidos como nación<sup>3</sup>, o quizás como «pueblo». En efecto, como apunta O'Donnell:

Es un error identificar al Estado con el aparato del Estado, o al sector público con el agregado de las burocracias públicas. Estos son, incuestionablemente, parte del Estado pero no todo el Estado. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coercitiva centralizada en un determinado territorio [...] Este orden no es un orden socialmente imparcial; tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder asimétricas (O'Donnell 1993: 6).

Esto se puede observar con particular nitidez al examinar los Estados europeos y el estadounidense, en su tránsito del absolutismo al constitucionalismo. El llamado Estado Liberal, o Liberal Democrático, o de Derecho, se define esencialmente a partir del triunfo del constitucionalismo inglés, francés y estadounidense sobre el absolutismo monárquico. En estos casos, la variable clave en la definición del Estado tiene que ver con el control esencialmente parlamentario, en el caso inglés, y constitucional, en el caso francés y norteamericano, sobre el ejercicio del poder del Ejecutivo, sea monárquico o republicano. Este control se consolida en Inglaterra con la Revolución Gloriosa de 1688-1689, en Francia a partir de la Revolución de 1789 y en Estados Unidos con la Constitución surgida de la Convención de Filadelfia de 1787.

Paralelamente al crecimiento del constitucionalismo, elemento esencial de este tipo de Estado, se desarrolla también el debate sobre la democratización del Estado Liberal, dimensión que originaria y justamente giró alrededor del alcance del sufragio. En Inglaterra, las reformas electorales del siglo XIX, especialmente las de 1832 y 1867, fueron

2. La autoridad, no la verdad, hace la ley.

3. Esta distinción es comparable a la realizada entre el «poder despótico» y el «poder infraestructural» del Estado por Michael Mann (1985: 185-187).

expandiendo el sufragio gradualmente a las clases medias y populares. En Francia, el sufragio universal fue adoptado en 1848, pero con tantas marchas y contramarchas como repúblicas, imperios y restauraciones<sup>4</sup>. Nunca desapareció del mapa político la apodíctica sentencia de Diderot en la Enciclopedia: *C'est la propriété qui fait le citoyen*<sup>5</sup> ni las apocalípticas advertencias de Taine de que con los decretos de la Asamblea Constituyente:

Todas las cualidades son declaradas irrelevantes, así se deriven de la cuna, la riqueza, la educación, la experiencia, el entrenamiento, la moralidad, o las buenas costumbres (Taine 1909: 319).

Por otra parte, en Estados Unidos, los influyentes artículos de *El Federalista* advertían sobre los dos grandes peligros del nuevo régimen: el espíritu de partido y el eventual control del gobierno por parte de la clase de los no propietarios (Madison 1961: 79). Asimismo, la propia Constitución, a los efectos de la representación electoral de los Estados, otorgaba a los esclavos las tres quintas partes del valor de un hombre libre<sup>6</sup>. Fue a través de la expansión gradual del sufragio y otros derechos políticos que el Estado en las sociedades noroccidentales se fue aproximando, en mayor o menor medida, a «un Estado-para-la nación» y, por lo tanto, a constituirse en un foco de identidad colectiva<sup>7</sup>.

## V. ESTATALIDAD *QUA* APARATO

En esta concepción de Estado *qua* institución burocrática, en su acepción más clásica, se identifican dos variables claves, «alcance y fuerza» (Fukuyama 2004: 79).

### V.1. *Alcance*

La variable alcance releva el campo de acción del Estado en términos de la taxonomía de tres tipos de Estado, el Estado Mínimo, el Estado Subsidiario y el Estado Desarrollista, cuyos perfiles se inspiran en líneas generales en lo que el Banco Mundial ha dado en llamar las funciones mínimas, intermedias y máximas del Estado<sup>8</sup>. Para el Banco Mundial, las funciones mínimas se reducen a la provisión de bienes públicos puros y a la protección de la equidad; las intermedias a enfrentar las externalidades, regular los monopolios, superar la información imperfecta y proveer seguridad social;

4. Traducidas en las Constituciones de 1791, 1793, 1795, VIII, X, XII, 1814, 1830, 1848, 1852, 1875, 1946 y 1958, todas ellas incluidas en *Les Constitutions de la France Depuis 1789* (París, G. F. Flammarion, 1995).

5. Es la propiedad la que hizo al ciudadano.

6. Artículo 1, sección 2. Con las enmiendas XIII, XIV y XV de 1865, 1868 y 1870 respectivamente se consagró la abolición de la esclavitud y el sufragio universal.

7. G. O'DONNELL (2004a).

8. BANCO MUNDIAL (1997).



mientras las funciones máximas incluyen la coordinación de la actividad privada y la redistribución<sup>9</sup>.

En este artículo, sin embargo, por Estado Mínimo se hace referencia al Estado «leseferista», limitado a la provisión de bienes públicos puros, es decir, bienes cuyo uso es no excluyente y no rival, y que por lo tanto solo son proveídos por el mismo. El Estado intermedio o subsidiario provee, además de los anteriores, bienes mixtos, es decir, bienes que se sitúan entre los públicos puros y los privados en el sentido de que su uso beneficia a la sociedad en su conjunto, aunque sus beneficios no alcancen a todos por igual. Finalmente, el Estado Desarrollista es aquel que, además de la provisión de dichos bienes, desarrolla una actividad dinámica y rectora orientada a asegurar el desarrollo económico sustentable y la equidad social.

Una revisión de la historia del país después de 1870 revela con claridad cómo el alcance del Estado fue creciendo gradualmente en tres grandes etapas. La primera, que se extiende entre 1870 y 1935, corresponde a lo que se denomina el Estado Mínimo, y para ello basta observar la estructura institucional del mismo. El campo de acción del Estado, o alcance, estaba restringido a las actividades de cinco ministerios, Interior, Hacienda, Relaciones Exteriores, Justicia, Culto e Instrucción Pública, y Guerra y Marina establecidos en el artículo 105 de la Constitución de 1870.

El primero tenía a su cargo el manejo de las relaciones políticas, y en especial el control del territorio a través de las jefaturas políticas en las ciudades y pueblos del interior y las municipalidades. El Ministerio de Hacienda administraba los ingresos y egresos del Estado, esencialmente la aduana, la Oficina de Impuestos Internos y el presupuesto. Una clara indicación de la naturaleza del sistema impositivo la otorga una comparación entre la estructura de los ingresos en 1905 y 2005. En la primera de dichas fechas el 96% de los ingresos provenían de las aduanas<sup>10</sup>, mientras que en el último los gravámenes aduaneros representaron el 18% de la recaudación total<sup>11</sup>. Es preciso, sin embargo, acotar que en las recaudaciones imputadas actualmente al comercio exterior deberían también incluirse los impuestos internos que percibe la Dirección Nacional de Aduanas para las mercaderías afectadas al régimen de turismo puesto que el consumo de las mismas no se realiza en el territorio nacional. Si tal cálculo se realizase, la participación del comercio exterior en el total de las recaudaciones fiscales aumentaría a cerca del 50% (Masi 2006: 8).

Los Ministerios de Relaciones Exteriores y Guerra y Marina, hoy Defensa Nacional, completan el cuadro de cuatro de las cinco actividades primitivas del Estado: recaudación, control territorial interno, seguridad externa y relaciones con otros Estados. A ellos se suma la administración de la Justicia y, en etapas posteriores, la provisión de

9. BANCO MUNDIAL (1997: 27).

10. *Mensaje al Congreso Nacional del Presidente Provisional de la República Cecilio Báez*, 1 de abril de 1905.

11. MINISTERIO DE HACIENDA, SUB-SECRETARÍA DE TRIBUTACIÓN. *Estadísticas, Recaudaciones Anuales por Principales Impuestos*. [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py).

educación primaria que en el caso del Estado Mínimo se dio a través del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.

Los restantes cinco ministerios de la estructura administrativa del Estado fueron creados en el período del Estado Subsidiario que abarca el período de 1936 a la fecha<sup>12</sup>. En 1936, por Decreto Ley 2.000 del 15 de junio, se creó el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Por Decreto 2, del 18 de febrero de 1940, fue creado el hoy Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. En 1948, por Ley 15 del 13 de agosto el actual Ministerio de Justicia y Trabajo. En 1963, por Ley 904 del 30 de agosto se estableció el Ministerio de Industria y Comercio. Poco antes, por Ley 841 de 1962, se había creado la Secretaría Técnica de Planificación.

En cuanto a otras esferas de acción estatal, es particularmente importante señalar la creciente participación del Estado en la política monetaria. El proceso comenzó en 1916 con la creación por Ley 182 de la Oficina de Cambios que comenzó a intervenir en el mercado cambiario. Por Ley 1.362 de 1932 sus funciones fueron ampliadas y se convirtió en un virtual banco con facultades para administrar la mitad de las divisas generadas por el comercio exterior. El 10 de febrero de 1941, por Decreto-Ley 5.017, pasó a tener el monopolio del manejo de la política cambiaria y se convirtió dos años más tarde en el hoy Banco Central del Paraguay (Abente 1985).

Igualmente significativa fue la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) por Decreto-Ley 18.081/43, la estatización de las empresas proveedoras de servicios públicos italo-argentinas CALT, que luego devinieron en ANDE y ANTELCO, la entrada del Estado en el mercado de la carne (COPACAR, Decreto-Ley 2.810 del 6 de marzo de 1944) y de los alcoholes (COPAL, luego APAL) (Abente 1985), y más tarde la creación de las empresas estatales de transporte Flota Mercante del Estado (FLOMERES) y Líneas Aéreas Paraguayas (LAP), y el cemento y la siderurgia con la Industria Nacional del Cemento (INC) y ACEPAR (Aceros del Paraguay). Todas estas instituciones, con excepción de las dos últimas, fueron creadas en la década de 1940.

En consecuencia, resulta razonable afirmar que el Estado Mínimo caracterizó la realidad entre 1870 y 1936, y el Estado Subsidiario desde 1936, y especialmente desde 1940, en adelante. No se puede hablar de Estado Desarrollista hasta la fecha, aunque algunas de las funciones propias del mismo, tales como el combate a la pobreza y la promoción de la equidad de género, hayan sido asumidas formalmente como responsabilidades públicas a partir de la década de 1990.

## V.2. *Fuerza*

La variable fuerza es de carácter cuali-cuantitativo y apunta a identificar la capacidad del Estado para cumplir con dichas funciones. Dicha capacidad tiene que ver con

12. Algunos de ellos existían como dependencias subordinadas de los Ministerios existentes. Así, existía una Dirección de Higiene y Asistencia Pública dependiente del Ministerio del Interior y una Dirección de Vialidad dependiente del Ministerio de Hacienda.

la efectividad en el cumplimiento y con la eficiencia con que se logra dicho objetivo<sup>13</sup>. Obviamente la variable fuerza tiene una dimensión relativa en tanto y en cuanto su relevancia varía en función al alcance. Así resulta de particular prominencia la fuerza del Estado en tres áreas que hacen a su naturaleza esencial: defensa y seguridad, fiscalidad, y capacidad de la burocracia.

### V.2.1. Defensa y Seguridad

En el caso paraguayo, la debilidad del Estado en el control del territorio sigue siendo una constante. Con excepción del área central configurada como un radio alrededor de Asunción que en un reducido territorio de 2.562 km<sup>2</sup>, o el 0,6% del total del territorio, concentra al 36% de la población, 1.875.005 personas, la presencia del Estado en el resto del país es sumamente débil<sup>14</sup>. Se observa aquí con claridad lo que O'Donnell ha llamado el Estado evanescente, es decir, un Estado con presencia formal pero ausencia real, o, lo que es peor, «su privatización perversa por parte de facciones y mafias que controlan el territorio en el cual operan» (O'Donnell 2004: 53).

En la frontera noreste con Brasil los carteles de la droga y las mafias del contrabando disfrutaban de un poder casi absoluto. En el área de Ciudad del Este se produce una situación similar. El peso de los grupos árabes y chinos en Ciudad del Este y de los «brasiguayos» en las áreas rurales circundantes es tal que la capacidad del Estado de controlar el territorio se ve notoriamente afectada. En la zona sur, el departamento de Itapúa, que tiene una estructura productiva agrícola importante y autónoma en relación a los vecinos, constituye una excepción. El departamento de Ñeembucú, otrora abandonado rincón, se ha convertido en territorio donde bandas de contrabandistas actúan con impunidad e instalan pistas de aterrizaje por doquier. El Chaco, tradicionalmente tierra de nadie, sigue en la misma situación, con excepción de la zona de influencia de las colonias menonitas donde las mismas ejercen de facto el poder estatal.

Más recientemente el desarrollo del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en la zona norte, especialmente en el departamento de Concepción, dejó al desnudo la debilidad del Estado. Un grupo armado pequeño ha mantenido en jaque al gobierno desde 2008, y si bien es cierto que no representa una amenaza militar de envergadura, constituye un desafío político que aún no se ha logrado resolver.

En el campo de la naturaleza estatal y profesional de las fuerzas de seguridad se ha observado un notable avance, sin embargo, demuestra con particular nitidez el

13. Este concepto de fuerza es similar al que J. S. NYE denomina «poder duro» a diferencia del llamado «poder blando». Incorporar esta última dimensión al análisis requeriría un estudio de los aparatos ideológicos del Estado que excede los límites de este trabajo. Esta distinción fue originalmente presentada por dicho autor en *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990, y luego refinada en *Soft Power. The Means to Succeed in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

14. DIRECCIÓN GENERAL DE ENCUESTAS, ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2005).

contradictorio progreso de la democratización. En este terreno existen cuatro hitos jurídicos de particular relevancia. El primero se relaciona con la cláusula constitucional de la carta política de 1992 que establece que el cargo de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas reside en el presidente y que el mismo no se delega. De esta manera se ha restablecido la supremacía del poder constitucional sobre el fáctico. Los últimos conflictos sobre esto se dieron durante la administración del presidente Juan Carlos Wasmosy, primer civil en dicho cargo desde 1953, y desembocaron en la frustrada intentona golpista de abril de 1996 que finalizó con la reafirmación del poder constitucional del presidente, *malgré lui-même*.

El segundo hito importante fue la aprobación de la Ley 261/94 del 26 de mayo de 1994 (modificada por la 679/95 del 15 de septiembre de 1995), que canceló las afiliaciones al Partido Colorado de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales<sup>15</sup>. Esta nefasta práctica instaurada por la dictadura de Alfredo Stroessner en 1955 había «soviet-stalinizado» las fuerzas de seguridad, además, por supuesto, del Estado entero. Estas reformas culminaron con la aprobación del nuevo Estatuto del Personal Militar promulgado el 26 de agosto de 1997, a través de la Ley 1.115/97, que sustituyó a la Ley 847/80.

Otro hito jurídico importante ha sido la aprobación del marco legal para la objeción de conciencia al cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio, a través de las Leyes 783/95 y 1.145/97. Desafortunadamente, su deficiente redacción ha permitido que cualquier ciudadano por la razón que fuese pueda alegar «objeción de conciencia» para eludir el cumplimiento de esta obligación. Al no existir criterio objetivo alguno para establecer la verosimilitud de este recurso, pues para acogerse al mismo basta la mera declaración del objeto, el resultado ha sido la desnaturalización de una figura tan importante y una creciente desmoralización en la institución castrense. A mayor abundamiento, el supuesto servicio civil alternativo para los objetores ha resultado una simple ficción jurídica de cumplimiento imposible debido a la incapacidad de las instituciones públicas de asegurar la implementación efectiva de las políticas públicas.

Estos desarrollos institucionales-formales no fueron sin embargo acompañados por un progreso similar en el área del control efectivo del territorio nacional. La gran permeabilidad de las fronteras terrestres, fluviales y aéreas demuestran un débil control efectivo del territorio. La disposición espacial de las unidades apunta también a una concentración de las mismas sobre el centro político, Asunción, más que sobre los 2.655 kilómetros de frontera fluvial y los 1.142 kilómetros de frontera seca que tiene el país. La desarticulación del poder del Primer Cuerpo del Ejército, luego del frustrado intento de Golpe de diciembre de 2000, y el traslado de los regimientos de caballería al Este han sido, sin embargo, contrapesados por un incomprensible aumento de recursos para la Guardia Presidencial, hoy de nuevo Regimiento Escolta Presidencial, a partir de 2003.

15. El primer texto legal establecía que al pasar a retiro los miembros de las fuerzas de seguridad recuperarían, a pedido de parte, su estatus de afiliados. El texto de 1995 modificó dicha cláusula estableciendo que lo recuperarían de pleno derecho sin solicitud expresa.

En el plano de la seguridad interna hubo dos cambios cruciales. El primero fue la desmilitarización de la policía, al establecer la Constitución de 1992 que dicho cuerpo sería comandado por un oficial de policía de alto rango<sup>16</sup>, y luego la aprobación de la Ley Orgánica 222/93 que creó la Policía Nacional integrando a todos los cuerpos de seguridad interna (de la capital e interior del país) en una sola organización centralizada que responde al presidente de la República por intermedio del ministro del Interior.

Si bien la Policía creció significativamente, especialmente en términos de efectivos y de equipamiento, una buena parte en forma de donaciones, la misma sigue constituyendo una de las instituciones peor conceptuadas por la ciudadanía, dado el alto nivel de corrupción y la persistente aparición de casos de vinculación de policías con la delincuencia (Vidal 2005: 25).

## V.2.2. Fiscalidad

Una segunda dimensión de fuerza tiene que ver con la capacidad del Estado de extraer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Como bien señala Scokpol:

Los medios de un Estado para recaudar y desplegar recursos financieros nos dicen mucho más que cualquier otro factor acerca de su actual (e inmediatamente potencial) capacidad para crear o fortalecer las instituciones estatales, emplear personal, co-optar apoyos, subsidiar emprendimientos económicos, y financiar programas sociales (Scokpol 1985: 26).

En cuanto a la capacidad del Estado paraguayo de generar recursos, los datos de mayor relevancia son los de presión tributaria y presión burocrática. Por presión tributaria se entiende el porcentaje del PIB representado por los ingresos tributarios. Por presión burocrática se entiende el porcentaje de los ingresos tributarios destinado al pago de sueldos y salarios. El cuadro siguiente ilustra la situación paraguaya de los últimos 25 años.

16. Durante la dictadura los jefes de Policía fueron oficiales militares en servicio activo y tal fue también el caso durante casi todo el gobierno del presidente Andrés Rodríguez. De esta manera se pretendía evitar el surgimiento de una fuerza armada que por depender directamente del presidente de la República pudiera restringir o debilitar la hegemonía militar.

TABLA I  
CAPACIDAD EXTRACTIVA DEL ESTADO Y CALIDAD DEL GASTO:  
APROXIMACIÓN HISTÓRICA

	1980-1989	1989-1999	2000-2003	2004-2005	2006	2007	2008	2009	2010
PRESIÓN TRIBUTARIA	7,7%	10,5%	9,7%	11,9%	12,0%	11,4%	11,8%	13,0%	13,1%
PRESIÓN BUROCRÁTICA	42,4%	61,3%	86,0%	61,0%	62,0%	63,0%	61,0%	66,0%	61,0%

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del Ministerio de Hacienda. Para el cálculo de la presión tributaria se utilizan los guarismos de ingresos tributarios excluidas las contribuciones a la seguridad social, que han representado históricamente una cifra pequeña que aumentaría la presión tributaria en el mejor de los años en un 0,5 del PIB.

Estas cifras indican de manera clara que la capacidad de recaudación del Estado aumentó, especialmente, a partir de las reformas fiscales que resultaron en la aprobación de la Ley 125/91 y luego de la Ley 2.421/94. Al mismo tiempo evidencian que la proporción de los ingresos tributarios destinados al pago de sueldos, salarios y otros beneficios se duplicó, saltando de un promedio del 39% para la década de 1980 a un pico del 88% en 2002. Esto significa que los recursos restantes para que el Estado aplique programas de acción o inversión se redujeron dramáticamente con lo que se deduce que aumentó la burocracia y disminuyó la estatalidad.

Por otro lado, las cifras de presión tributaria para América Latina y países de la OCDE son las siguientes:

TABLA II  
CAPACIDAD EXTRACTIVA DEL ESTADO PARAGUAYO EN PERSPECTIVA COMPARADA

PRESIÓN TRIBUTARIA	1991-1999	2000-2002	2009
América Latina	13,5%	14,6%	18,3%
Argentina	13,2%	14,6%	18,2%
Brasil	17,9%	24,2%	23,5%
Uruguay	23,6%	20,5%	20,4%
UE 15	40,5%	41,0%	39,8%
OECD	36,2%	36,8%	36,2%

Fuente: Cálculos del autor con base en datos de Informes de la CEPAL y *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Estas cifras incluyen contribuciones a la seguridad social. Estadísticas de Finanzas Públicas y de la OECD, *Statistical Series*. UE 15 es la Europa de los 15, y OECD incluye además Australia, Austria, República Checa, Hungría, Japón, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Polonia, República Eslovaca, Turquía, Estados Unidos e Islandia.

Estos guarismos demuestran que la presión tributaria en Paraguay ha estado siempre por debajo del promedio de América Latina, muy debajo del promedio de la región, y mucho más que por debajo de los promedios de los países desarrollados. No cabe duda pues de que se debe hablar de un Estado débil en lo más esencial: la capacidad de generar recursos.

Las cifras para el período 1980-2005 muestran con claridad dos cosas: 1) el notable deterioro de la capacidad de recaudación del gobierno cuasiparlamentario que caracterizó el período 1999-2002 en comparación con la de un gobierno en el que se restauró la lógica presidencialista; y 2) el grado casi delirante de descontrol del gasto en sueldos y salarios, que ya de por sí se había estabilizado en un promedio anormalmente alto del orden del 60%.

### V.2.3. Capacidad de la burocracia estatal

A fin de capturar este elusivo concepto se utilizan como proxy cinco de las seis variables utilizadas por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, a saber: a) Efectividad del Gobierno; b) Calidad Regulatoria; c) Estado de Derecho; d) Control de la Corrupción y e) Estabilidad política. Como se observa, la variable *voice and accountability* no fue incluida para el cálculo por ser ésta, tal como la miden los autores, un indicador de democracia y no de *performance* de la democracia. Además, se calcula un promedio simple de estas cinco variables. En este caso Paraguay se ubica en el penúltimo lugar. Sólo Venezuela exhibe un resultado más pobre.

CUADRO III  
ÍNDICE DE GOBERNANZA DE KAUFMANN, KRAAY Y MASTRUZZI

PAÍS	EFFECTIVIDAD REGULATORIA	CALIDAD DERECHO	ESTADO DE CORRUPCIÓN	CONTROL Y VIOLENCIA	INESTABILIDAD SIMPLE	PROMEDIO
Venezuela	-1,01886	-1,5118	-1,64301	-1,24174	-1,37005	-1,36
Paraguay	-0,92276	-0,35255	-0,92034	-0,76014	-0,87657	-0,77
Honduras	-0,66859	-0,20473	-0,87087	-0,85982	-0,53561	-0,63
Bolivia	-0,45163	-0,81907	-1,06483	-0,47682	-0,00905	-0,56
Nicaragua	-0,096194	-0,3737	-0,83779	-0,78269	-0,60616	-0,54
Argentina	-0,21054	-0,68966	-0,57566	-0,43743	-0,4001	-0,46
Ecuador	-0,06754	-1,14579	-1,16628	-0,21907	0,62961	-0,39
Colombia	0,143476	0,305651	-0,34684	-0,39091	-1,4943	-0,36
Perú	-0,20642	0,451433	-0,61375	-0,23003	-0,86695	-0,29
El Salvador	0,006154	0,371703	-0,87121	-0,88225	0,068004	-0,26
México	0,167436	0,27781	-0,5602	-0,37013	-0,79235	-0,26
Panamá	0,137177	0,402478	-0,12986	-0,36152	0,023823	0,01
Brasil	0,071206	0,188869	0,00202	0,056112	0,047982	0,07
Costa Rica	0,319263	0,506184	0,501936	0,667635	0,643336	0,53
Uruguay	0,655092	0,400308	0,716512	1,287126	0,885126	0,79
Chile	1,179831	1,442171	1,289908	1,50278	0,60728	1,20
Guatemala	-0,70673	-0,17739	-1,03658	-0,53418	-0,79551	-0,65

Fuente: D. KAUFMANN, A. KRAAY y M. MASTRUZZI (2011).

En resumen, el análisis de estos tres componentes de estatalidad converge en dibujar los perfiles de un Estado débil en términos de capacidad de acción. Es evidente que en consecuencia será difícil obtener una mejoría sustantiva en la calidad de la democracia, aun cuando los actores principales así se lo propongan. No existe agencia si no se da la capacidad de realizarla.

## VI. EL ESTADO COMO ESTADO-PARA-LA-NACIÓN

El segundo componente del Estado es el de estatalidad como relación social. Este término, *prima facie*, podría producir cierta confusión pues tiende a asociarse más con el concepto de Nación que con el de Estado. Sin embargo, O'Donnell (2004: 165) –que define la Nación como «un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula a existencia de un «nosotros» que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses»– apunta con dicho concepto a una realidad distinta. El mismo O'Donnell (2004: 151) lo aclara: se trata del *nosotros* «que se postula estaría por encima de o debería prevalecer sobre los conflictos y clivajes sociales».

Este concepto de Estado encarna y aglutina la identidad colectiva y se constituye en la instancia pública por excelencia que se sitúa más allá de los intereses creados de grupos particulares y por ende arbitra (o no) políticas y cursos de acción por sobre los conflictos e intereses sociales. Se trata pues de un

«Estado-para-la-nación» (o sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un «estado-para-el-pueblo», invitando al reconocimiento generalizado de un nosotros (los miembros de la nación) que postula una identidad colectiva [...] que se postula está por encima y debería superar los conflictos y clivajes sociales existentes (O'Donnell 2004: 13).

Pero como también lo señala la literatura en la materia, y el propio O'Donnell para la mayoría de los países latinoamericanos, la realidad muestra con frecuencia un Estado real muy distinto al Estado arriba descrito. A los efectos de observar el Estado en interrelación con los distintos actores sociales se revisará aquí de manera somera el accionar del Estado en el ámbito de la seguridad social, en el combate a la pobreza y en su capacidad de sentar las bases de una legitimidad fiscal.

### VI.1. Seguridad social y protección contra el desempleo

El seguro social fue adoptado en Paraguay en la década de 1940. Para el efecto, el 18 de febrero de 1943 el Decreto Ley 18.081 creó el Instituto de Previsión Social. Más de sesenta años después de su creación, el sistema cubre aproximadamente al 18% de la población, y con innumerables falencias, tanto en el servicio médico prestado cuanto en el monto de las jubilaciones. El resto de la población recurre al seguro privado, o simplemente a los servicios prestados por el sistema de salud pública.

El IPS ofrece legalmente un servicio de jubilaciones, pensiones y atención de salud a empleados y obreros del sector privado, de los entes descentralizados y de las empresas



mixtas, y un seguro de salud al magisterio público y privado, a los veteranos y excombatientes de la Guerra del Chaco y a las empleadas domésticas.

El servicio sufre de numerosas falencias. Por una parte existe un alto grado de evasión que deja desprotegido a un gran número de trabajadores. En la mayoría de dichos casos el empleador descuenta al trabajador el aporte correspondiente, el 9% de su salario, pero no ingresa el mismo al IPS ni tampoco su complemento, 14%, que es el aporte correspondiente al empleador. Tampoco el Estado cumple con su obligación de aportar a la institución el 1,5% de la masa salarial, y en el caso de los docentes, el 2,5%.

Entre los problemas más recurrentemente señalados están la falta de relación entre aportes y beneficios, la discrecional actualización de los haberes, la falta de portabilidad de la antigüedad o de los aportes, la no devolución de los aportes, el permanente subsidio de los programas de salud por parte del programa jubilatorio (lleva más de una década), la mala administración de los fondos de largo plazo, la utilización indebida de los fondos de la institución y la costosa e ineficiente burocracia que administra el servicio.

El deficiente funcionamiento de IPS ha generado una prolífica polémica desde mediados de la década de 1990. En la mayoría de los casos, lamentablemente, los que llevan la voz cantante son los intereses creados. Por una parte, quienes están detrás de la privatización del ente porque desean entrar en el negocio de la jubilación privada, independientemente de que tal alternativa sea buena o mala para los asegurados y el país. Por el otro lado, un complejo entramado de intereses creados de los privilegiados que se benefician de una institución en crisis en términos de servicios pero con suficiente capacidad económica como para seguir siendo una formidable y codiciada fuente de renta, beneficios, privilegios y favores para la clase política y sectores del sindicalismo y el gremialismo empresarial.

No existe seguro de desempleo, aunque la legislación laboral busca paliar dicha falencia con un sistema de indemnización por despidos injustificados y una cláusula de inamovilidad laboral después de los diez años que requiere una indemnización mayor. Estos datos son elocuentes y huelgan las palabras. La capacidad del Estado de enforzar un régimen de seguridad social es mínima y se reduce básicamente a las áreas urbanas y a los sectores con mayor capacidad de contestación política.

## VI.2. *Lucha contra la pobreza*

Los programas de transferencia monetaria con corresponsabilidades se iniciaron en los últimos años del gobierno de Nicanor Duarte Frutos, pero tomaron un impulso considerable en el segundo año del gobierno de Fernando Lugo. Se estima que se decuplicó el número de beneficiarios que hoy día son alrededor de cien mil. Sin embargo, la pobreza sólo disminuyó del 35,1% al 34,7% entre 2009 y 2010, y la indigencia «aumentó» en el mismo período del 18,8% al 19,4%<sup>17</sup>. Esto obliga a evaluar en profundidad la implementación de estos programas.

17. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2010).

El combate a la pobreza como idea y como política es un logro de la democracia, pues antes era una realidad invisibilizada por el discurso oficial. No obstante, a pesar de los ingentes recursos destinados a la lucha contra la pobreza desde mediados de la década de 1990, los resultados han sido pobres. Según la EPH (2004), el 9,2% de la población del país vivía bajo la línea de la pobreza, de los cuales el 22,1% eran pobres extremos. Esto significaba que más de dos millones doscientos mil paraguayos no podían acceder a un nivel mínimo de vida digna y que casi un millón vivían en condiciones miserables.

Lo notable es que el porcentaje de pobreza aumentó significativamente hasta bien entrada la década de 2000. Así, en 1995 el 30,3% de la población vivía bajo la línea de la pobreza, porcentaje que fue aumentando gradualmente hasta llegar a cerca del 46% en el año 2002 y al 43,7% en el 2006. Luego fue descendiendo gradualmente y en 2010 afectó al 34,7% de la población.

Un análisis preliminar de focalización del gasto social basado en datos de la Encuesta de Hogares de 2004 revela la persistencia de deficiencias importantes. Así, por ejemplo, de aquellos estudiantes que reciben uniformes gratuitos del Ministerio de Educación y Cultura, el 62,51% pertenecen al primer y segundo quintil, es decir, al 40% más pobre de la población. Sin embargo, el 28,55% de los beneficiados se ubican en los dos quintiles más ricos. En el caso de la distribución de libros gratuitos el 53,10% pertenecen a los dos quintiles más pobres y el 27,82% a los dos quintiles más ricos. En cuanto a las meriendas escolares, el 55,68% de los que las reciben pertenecen a los dos quintiles más pobres, mientras que el 19,63% a los dos quintiles más ricos. En líneas generales se puede afirmar entonces que, según el caso, entre el 50% y 60% de los subsidios directos llegan a quienes lo necesitan, mientras la diferencia va a los sectores más pudientes.

La situación es más preocupante en el caso de salud. El 29,92% de los que reciben medicamentos del Ministerio de Salud pertenecen a los dos quintiles más pobres mientras que el 52,32% pertenece a los dos quintiles más ricos. El 60,9% de los que están en los dos quintiles más pobres no reciben medicamentos del Ministerio de Salud Pública. En el caso del IPS, el 39,25% de quienes reciben medicamentos pertenece a los dos quintiles más pobres y el 40,79% a los dos quintiles más ricos<sup>18</sup>.

### VI.3. *Legitimidad fiscal*

Un análisis de la estructura tributaria del Paraguay deja atónitos a los observadores. Por una parte, sigue siendo el único país de América Latina en el que todavía no existe el impuesto a la renta personal. Por otra parte, hasta 2004 los sectores más poderosos de la economía —la clase terrateniente ganadera y la agricultura comercial— se encontraban exentos del pago de todo tipo de tributo sobre la renta. Los ingresos tributarios se sustentaban en dos pilares, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los impuestos aduaneros, con el impuesto a la renta de comercios e industrias como complemento menor.

18. D. ABENTE BRUN, *La focalización del gasto social*, en elaboración.

El proceso de aprobación de la Ley 2.421 de Adecuación Fiscal de 2004, la más ambiciosa reforma tributaria desde 1991, es particularmente ilustrativo del juego de poderes sociales y económicos. Confrontó a la élite ganadera, que por primera vez en 180 años pagó impuesto a la renta empresarial, aunque muy reducido, y a la élite agro-empresarial, esencialmente extranjera, que logró exitosamente su objetivo, al conseguir sustraerse a la aplicación del IVA, con los sectores formales de la industria, el comercio y los servicios. Estos últimos lograron la reducción de la tasa del impuesto a la renta de las empresas del 30 al 10 por ciento, a cambio de la incorporación de un impuesto a la renta agropecuaria, la introducción del IVA a la agricultura comercial y la adopción de un impuesto a la renta personal «ultra-light».

Por lo general, cualquier intento de reforma tributaria sucumbe a la presión de los intereses creados pero en este caso se dio una situación anómala. La clave residió en el hábil manejo de las diferencias sectoriales. Se logró aglutinar en favor de la Ley a los sectores de la industria y el comercio –que han financiado tradicionalmente el funcionamiento del Estado– dejando enfrente a los sectores ganaderos y de agronegocios, que históricamente han estado exentos de impuestos. En un segundo nivel se aglutinó al sector formal (que en realidad ha sido semiformal o gris) colocando en la otra vereda al sector de la gran informalidad. Fue esta división del sector empresarial lo que hizo posible que una Ley de estas características pueda ser aprobada.

La propuesta original fue alterada significativamente y el impuesto a la renta personal sigue «postergado», pero indiscutiblemente la inclusión de estos temas en la agenda planteó por primera vez de manera concreta y clara el problema de la legitimidad fiscal en un país cuyo gobierno financian, en gran medida, los más desposeídos, y cuyos beneficios reciben, también en gran medida, los pudientes.

En síntesis, el análisis de la problemática de la seguridad social y el desempleo, del combate a la pobreza y de la legitimidad fiscal deja al desnudo un Estado de base social estrecha y excluyente. ¿Cómo se mejorará la calidad de la democracia en estas condiciones?

## VII. LAS PECULIARIDADES DEL ESTADO EN PARAGUAY

El análisis del Estado en Paraguay revela su debilidad, tanto como aparato en cuanto como Estado-para-la nación. La evidencia arriba examinada comprueba la debilidad crónica –o la complicidad abierta– del Estado con intereses creados. Esto demuestra que existe todavía un Estado ausente y no existe aún el «Estado-para-la-nación». ¿A qué debería atribuirse este déficit tan marcado?

En verdad, la realidad latinoamericana y la paraguaya en particular presentan características peculiares que requieren categorías de análisis distintas a las utilizadas para el estudio de las sociedades noroccidentales. En primer lugar, las «naciones» latinoamericanas no han cumplido doscientos años, mientras que las noroccidentales tienen cinco o más siglos de existencia. Además, muchas de ellas han sido formadas a partir del Estado, en vez de ser la placenta de la que el Estado surge. Piénsese por ejemplo en el caso de Bolivia o Uruguay, o mismo Ecuador, Colombia y Venezuela, productos todos del artificio político.

Por otra parte, la sociedad que interactúa con el Estado es diferente, ha seguido un proceso histórico distinto y ha adquirido una identidad distintiva y la secuencia con la que se han conquistado los derechos de ciudadanía civil, política y social es también diferente. Uno de los primeros y más generalizados intentos de capturar esta peculiar realidad ha llevado a la revalorización del concepto de Estado patrimonialista de Weber (1969: 753-857). Por patrimonialista se entiende el Estado que se constituye como extensión del patrimonio de un jefe, sultán o caudillo, en el que las relaciones entre lo privado y lo público se desdibujan y confunden constante y sistemáticamente, y en el que las decisiones públicas son arbitrarias, subjetivas y altamente discrecionales. En palabras de Weber:

Hablamos de una organización estatal-patrimonial cuando el soberano organiza en forma análoga a su poder doméstico el poder político [...] El cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera «privada» y la «oficial» pues la misma administración política es considerada como una cuestión puramente personal del soberano [...] y por lo tanto la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío, siempre que la eficaz santidad de la tradición no le imponga, como suele suceder, límites más o menos fijos o elásticos<sup>19</sup>.

Esta caracterización de Weber resulta de particular utilidad para interpretar el Estado stronista, algunas de cuyas características persisten con fuerza. Posteriormente, y con similar objetivo, se desarrolló el concepto de Estado depredador, Estado que funciona como «la agencia de un grupo o clase cuya función es extraer ingreso del resto de los constituyentes para su propio beneficio» (North 1981: 22). La lógica operativa de este tipo de Estado gira exclusivamente alrededor de la producción y reproducción de las condiciones que aseguren su propio engrandecimiento. El Estado depredador se caracteriza, como apuntan Moselle y Pollack, en que su razón de ser es:

Maximizar su propio beneficio... [aunque]... buscando incrementarlo pueda proveer a veces protección y otros bienes públicos<sup>20</sup>.

Y a mayor abundamiento, en palabras de Evans:

Quién controla el Estado rapiña sin exhibir más miramiento por el bienestar público que el depredador por su presa<sup>21</sup>.

El concepto de Estado depredador, sin embargo, contiene imprecisiones denotativas y connotativas que deben ser tenidas en cuenta. Una definición demasiado amplia podría llevar al extremo de argumentar, como parecería sugerir Levi (1988), que todo Estado es depredador, sólo busca maximizar sus beneficios, y se encuentra tan sólo limitado por su poder de negociación con respecto a otros actores, sus costos

19. M. WEBER (1969: 759, 774).

20. B. MOSELLE y B. POLACK (2001: 4-5).

21. EVANS (1995: 44).

de transacción y su tasa de descuento, indicador de su preocupación por el futuro. Por ello resultan de especial utilidad las precisiones de Lundahl, que subraya las notas distintivas del *modus operandi* del Estado depredador.

Los Estados depredadores tienden a crear sistemas de gobierno que funcionan mal –sistemas que no proveen incentivos para las actividades productivas–. Los costos de transacción vinculados con el intercambio de bienes y servicios aumentan porque la depredación se basa en interferir con los mecanismos de mercado en vez de incrementar su eficiencia. Los derechos de propiedad no están usualmente bien definidos y decisiones políticas con frecuencia ocupan el lugar de las de un mercado descentralizado. El grado de incertidumbre con respecto a las reglas y los resultados aumenta y todo el sistema de incentivos se distorsiona. El resultado es, por una parte, una ineficiente asignación de recursos y bajas (o negativas) tasas de crecimiento, y por el otro una redistribución del ingreso a favor del grupo dominante en detrimento de la mayoría de la población<sup>22</sup>.

Esta literatura sobre el Estado depredador resulta de particular utilidad para capturar algunos de los rasgos más distintivos del Estado paraguayo de las últimas décadas del siglo XX. Ofrece, sin embargo, limitaciones derivadas de su propia naturaleza de constructo teórico desarrollado en base a estudios históricos de sociedades muy simples y esencialmente agrícolas y pastoriles, con algunas excepciones notables como los trabajos de Lundahl sobre el Haití duvalierista.

En el caso de Paraguay, por ejemplo, el nivel de desarrollo socioeconómico del país ha dado lugar a la conformación de clases y grupos que lejos de ser las presas del Estado son sus depredadores. Estos sectores nacen y se reproducen como parásitos del Estado, aunque puedan a veces acumular capital al margen de esta relación simbiótica. Es así que se desarrolla un Estado a la vez depredador y depredado. Como señala con fina ironía Meliá:

El problema de los llamados bárbaros es que no se encuentran en realidad frente a civilizados, sino frente a «salvajes», que se distinguen por una economía de «caza y pesca» [...pues...] ¿qué ha sido y es sino una práctica histórica de caza y recolección la que se ha aplicado en el Paraguay desde hace siglos y con mayor intensidad en los últimos años? [...] Todo el Paraguay se convirtió en un terreno de caza y recolección, siendo el Estado la mayor reserva y el más fácil coto de caza, hacia donde el ciudadano es obligado a arrear sus recursos y no precisamente los sobrantes sino los más necesarios<sup>23</sup>.

En esta misma línea se inscriben también las reflexiones de Ayala, que a principios del siglo XX señalaba con aguda perspicacia:

El fin de la política, de los partidos [...] es llegar a (los altos cargos públicos). El Poder Ejecutivo es el poder distribuidor de los puestos públicos, él asegura su obtención y conservación. Y por esa razón ese poder es el fin de la actividad política. Los partidos

22. M. LUNDAHL (1997: 32).

23. B. MELIÁ (1996: 13).

políticos pues, luchan en el Paraguay por adquirir y conservar el poder del Estado, el motor efectivo de ese poder, el Poder Ejecutivo, como fin, como fuente de distinción, de prestigio social, y como fuente de ganancias y recursos<sup>24</sup>.

## VIII. CONCLUSIÓN

El análisis del caso paraguayo demuestra cómo la naturaleza del Estado afecta directamente la calidad de la democracia. Ciertamente, el Estado ha crecido notoriamente en términos de tamaño, hasta cierto punto en nivel de recaudación y gasto, y bastante en áreas y niveles de intervención teórica. Por ello el Paraguay exhibe, a la vez, un bajo nivel de estatalidad-para-la nación y un creciente nivel de estatismo. En síntesis, el Estado en Paraguay afecta adversamente la calidad de la democracia porque:

- a) Posee un componente patrimonialista, a la Weber, heredado del stronismo, que sigue funcionando primordialmente en términos de la opacidad de los límites entre lo público y lo privado;
- b) Está combinado con un componente depredador, que opera al estilo arriba descrito por Lundahl, regentado por una nueva clase de empresarios-políticos; y
- c) Está sujeto a la acción depredadora de un sector socioeconómico que coloniza el Estado, los *rent-seekers*.

Sería fácil y políticamente conveniente adoptar un tono edulcorado y concluir que ha habido avances en algunas áreas pero que queda aún algo-poco-mucho que recorrer.

Que algo se ha avanzado es una verdad de Perogrullo. Y quienes quisiesen ceñirse algún laurel, bien lo pueden hacer. En verdad, debe celebrarse un progreso centrado básicamente en:

- a) La drástica disminución del gasto militar y la correspondiente liberación de recursos para otros fines;
- b) El notable aumento del gasto en educación y salud y la mejora de algunos indicadores;
- c) La instalación del concepto del Estado rector con la asunción por parte del Estado de una responsabilidad en el campo de la lucha contra la pobreza, la equidad y el desarrollo sustentable;
- d) El inicio de programas de combate a la pobreza, la inequidad social y de género, y la depredación del medio ambiente.

Queda claro entonces que el capital social de la democracia es aún importante, sin embargo, la mala *performance* del sistema –en gran medida producto de la baja estatalidad-para-nación– ahonda una brecha de descontento y alienación.

El peligro radica en que si esta situación no se revierte la tendencia será dar lugar al surgimiento de la llamada «democracia delegativa» o «cesarismo democrático», es

24. E. AYALA (1941: 55-57).

decir, a un régimen que, si en su origen posee legitimidad, en su desempeño adopta prácticas cada vez más autoritarias y termina produciendo la muerte lenta de la democracia.

El desafío pues es inmenso. En primer lugar, es preciso fortalecer la estatalidad como aparato, es decir, construir instituciones. Pero estas no surgen por generación espontánea sino como resultado de demandas de algún tipo. Por otro lado tampoco resulta autoevidente cuáles son las instituciones «buenas» y cuáles no. A mayor abundamiento, ciertos componentes de diseño y organizacionales pueden resultar claros e incluso pueden ser adaptados de modelos exitosos en otros países. Pero la disciplina necesaria para su funcionamiento no se importa y además el grado de transferibilidad del *know how* institucional es generalmente muy bajo<sup>25</sup>.

En segundo lugar es indispensable transformar la naturaleza misma del Estado para convertirlo en un genuino Estado-para-la nación. Esto implica construir ciudadanía o fortalecer la capacidad de agencia de la población<sup>26</sup>. Semejante reto constituye por lo menos un desafío para toda una generación.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE-BRUN, Diego. *The Political Economy of Meat in Paraguay*. Ponencia presentada en la reunión anual de la Midwest Association for Latin American Studies, septiembre 20-21, 1985.
- ABENTE-BRUN, Diego. *The quality of democracy in small South American countries: the case of Paraguay*. Working Paper del Kellogg Institute, n.º 343. Notre Dame: Kellogg Institute, 2007.
- ALCÁNTARA, Manuel. Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 2008, n.º 6: 1-15.
- ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries. *Democratization*, 2002, 9.
- AYALA, Eligio. *Migraciones, Ensayo Escrito en Berna en 1915*. Santiago: La Sud-América, 1941.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, 1997.
- BARREDA, Mikel y BOU, Marc. La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. *América Latina Hoy*, diciembre 2010, n.º 56: 133-161.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ENCUESTAS, ESTADÍSTICAS Y CENSOS. *Anuario Estadístico 2004*. Asunción, 2005.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. *Principales Indicadores de Pobreza y distribución de los Ingresos*. Asunción, 2010.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FUKUYAMA, Francis. *La Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones B, 2004.
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- KARL, Terry. *The Vicious Cycle of Inequality in Latin America*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2002.
- KAUFMANN, Robert; KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project, [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org). Washington DC: World Bank, 2011.

25. F. FUKUYAMA (2004: 55 y *passim*).

26. Concepto que introduce G. O'DONNELL (2004a: 30-31).

- Les Constitutions de la France Depuis 1789*. Paris: G. F. Flammarion, 1995.
- LEVI, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- LEVINE, Daniel y MOLINA, José E. (eds.). *The quality of democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 2011.
- LUNDAHL, Matt. Inside the Predatory State: The rationale, methods, and economic consequences of kleptocratic regimes. *Nordic Journal of Political Economy*, 1997, 24.
- LUNDAHL, Matt. A Model of Predatory State. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2001, 17.
- MADISON, James. El Federalista 10. En *The Federalist Papers, Hamilton, Madison, Jay*. New York: The New American Library, 1961.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. *Archives Européennes de Sociologie*, 1985, xxv, 1.
- MELIÁ, Bartomeu. Nde Bárbaro! *Acción*, 1996, n.º 166.
- Mensaje al Congreso Nacional del Presidente Provisional de la República Cecilio Báez*, 1 de abril de 1905.
- MOSELLE, Boaz y POLAK, Benjamin. *A Model of a Predatory State*. Cowles Foundation Paper, n.º 1019. New Haven: Yale University, 2001.
- NORTH, Douglas. *Structure and Change in Economic History*. W. W. Norton, 1981.
- NYE, Joseph. *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- NYE, Joseph. *Soft Power. The Means to Succeed in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- O'DONNELL, Guillermo. *On The State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)*. Working Paper, n.º 192. Kellogg Institute, University of Notre Dame, abril 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la Democracia en América Latina. En PNUD. *La Democracia en América Latina. El Debate conceptual sobre la Democracia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004a (11-82).
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado en América Latina: diez tesis para discusión. En PNUD. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004b (148-191).
- PNUD. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- POGGI, Gianfranco. *The State. Its Nature, Development and Prospects*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam; ÁLVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A. y LIMONGI, F. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- SCOKPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D. y SCOKPOL, T. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- TAINE, Hyppolite. *Le Regime Moderne*, vol. I. Paris: Hachette, 1909.
- TILLY, Charles. Reflections on the history of European state-making. En TILLY, Charles (ed.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- VIAL, Alejandro. *Cultura Política y Gobernabilidad, Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Asunción: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, 2005.
- WEBER, Max. *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1967.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1969, tomo II (753-857).
- WEYLAND, Kurt. *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.