

Área: Cooperación y Desarrollo - ARI Nº 128 /2004  
Fecha 13/09/2004



## Las perspectivas de desarrollo de Paraguay bajo el gobierno del Presidente Duarte Frutos

Andrew Nickson \*

**Tema:** Sumido en la corrupción, los recientes resultados económicos de Paraguay no pueden ser peores. Por primera vez desde que en 1989 comenzara la transición a la democracia, el gobierno del Presidente Duarte Frutos está sentando las bases para un mejor gobierno y un desarrollo sostenible.

**Resumen:** El gobierno entrante del Presidente Duarte Frutos está realizando grandes progresos en la mejora de la gobernanza de Paraguay al haber centrado su actuación en el importante reto de combatir la corrupción endémica del país. Las mejoras están ya comenzando a materializarse en una mayor recaudación fiscal, transparencia en las contrataciones y licitaciones públicas y reformas en la cúpula del poder judicial. El gobierno también ha emprendido una reforma fiscal progresista mediante la introducción, por primera vez, de un impuesto sobre la renta de las personas físicas y un impuesto catastral rural. Todavía quedan por abordar tres ámbitos prioritarios de la administración: la reforma del funcionariado, la reducción de la pobreza y, lo más difícil, la reforma agraria. Para asentar los cimientos de un desarrollo sostenible a largo plazo, el gobierno también tendrá que promover un proceso de industrialización que deberá pasar por la utilización interna de su enorme potencial hidroenergético.

**Análisis:** Paraguay es uno de los países más subdesarrollados y menos industrializados de Latinoamérica, con unos ingresos per cápita de tan sólo 1.100 dólares (2003). Durante los treinta y cinco años de la dictadura del Presidente Alfredo Stroessner (1954-1989), en Latinoamérica se asociaba el nombre de Paraguay a la corrupción, el contrabando y la flagrante violación de los derechos humanos. Tras su derrocamiento en 1989 y el comienzo de la transición democrática, los indicadores de acceso a la asistencia sanitaria primaria y a la educación básica eran de los más bajos del continente americano. A pesar de la promulgación de una nueva constitución democrática en 1992 y la convocatoria de elecciones libres, la herencia del pasado ha supuesto un obstáculo a la mejora de la gobernanza del país. Tras una sucesión de presidencias marcadas por la venalidad y la inoperancia –Andrés Rodríguez (1989-1993), Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y Luís González Macchi (1999-2003)–, se intensificó la corrupción, llevando a Paraguay a ocupar la posición número 129 del listado de los 133 países más corruptos elaborada por la organización Transparencia Internacional en su Índice de Percepción de la Corrupción de 2003. Poderosos grupos elitistas surgidos bajo la dictadura se disputaban el mantenimiento de sus parcelas de poder en el nuevo entorno democrático, frecuentemente a través de la compra de votos en el congreso. Los tres periodos de inestabilidad militar por los que atravesó el país en abril de 1996, marzo de 1999 y mayo de 2000, crearon nuevos obstáculos al impulso reformista. La rápida acumulación de fortunas de origen delictivo, producto del narcotráfico, la falsificación y el flagrante desvío de fondos procedentes de la ayuda exterior, llevaron a un deterioro de los índices de

\* International Development Department, Universidad de Birmingham

desigualdad de renta y de propiedad de la tierra. Todo ello contribuyó a que, a finales de la década de 1990, en Latinoamérica sólo Guatemala y Brasil presentaran mayores desigualdades (según datos del Banco Mundial).

Mientras tanto, a partir de 1996, el crecimiento económico permaneció estancado y el PIB se contrajo a una media anual del 0,3% entre 1998 y 2002, con un PIB per cápita medido en paridad de poder adquisitivo que se contraía a una media anual de un 1,2% durante el mismo período (*Economist Intelligence Unit*). El que fuera en tiempos de Stroessner un “remanso de paz y tranquilidad” vio como a partir de mediados de los 90 los delitos con violencia se disparaban a medida que el desempleo declarado se doblaba, del 5,7% de 1998 al 10,8% de 2002 (*ídem*). La creciente decepción por el fracaso de la “transición” en ofrecer mejoras en la calidad de vida quedaba reflejada en los sondeos anuales de opinión pública del Latinobarómetro, según el cual, de todos los latinoamericanos, los paraguayos eran quienes sistemáticamente expresaban un menor compromiso con la democracia. También se apreciaba un apoyo generalizado al anterior jefe del ejército, Lino Oviedo, de carácter demagógico y autoritario, que en 2002 fundó desde el exilio el Partido Unión de Ciudadanos Éticos (PUNACE).

En este sombrío contexto, en abril de 2003 Nicanor Duarte Frutos resultó elegido presidente para la legislatura 2003-2008. Como candidato del partido en el poder, el Partido Colorado, obtuvo el 37% de los votos, frente al 24% del tradicional y no programático Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), al 21% de Patria Querida, fundado en 2002 como lista anticorrupción, y al 13% de PUNACE. A diferencia de anteriores líderes del Partido Colorado (en el poder ininterrumpidamente desde 1948, el periodo de gobierno más extenso de cualquier partido político del mundo), Duarte Frutos procede de un entorno rural pobre y habla fluidamente el guaraní, idioma indígena hablado por la mayoría de los paraguayos.

Desde que asumiera la presidencia en agosto de 2003, el gobierno de Duarte Frutos ha sorprendido a muchos observadores por sus esfuerzos serios y coordinados para atajar los problemas fundamentales de gobernanza de los que no se habían ocupado sus predecesores. En primer lugar, el gobierno debía corregir el enorme desequilibrio fiscal heredado de su inoperante predecesor, el Presidente González Macchi. Para principios de 2003, la situación había desembocado en semanas de retraso en el pago de los salarios de maestros y otros empleados del sector público. El ministro de Hacienda entrante, Dionisio Borda, llevó a cabo una intensa campaña para eliminar la connivencia entre inspectores fiscales y contribuyentes, mediante la rotación y “congelación” de funcionarios corruptos. En una medida inesperada, suprimió una unidad especial de inspección, compuesta por 250 personas, cuyo cometido era investigar a las 5.000 principales empresas contribuyentes. En pocos meses se produjo un aumento sustancial en los ingresos tributarios procedentes de este sector como consecuencia de la reducción del grado de corrupción. Estas y otras medidas condujeron a un espectacular incremento en la recaudación fiscal, con un aumento medio en el primer trimestre de 2004 del 37% en términos reales sobre el mismo periodo del año anterior.

Además, a finales de 2003 el gobierno se enfrentaba a la posibilidad de incurrir en impago de deuda, ya que se acercaba el vencimiento de los primeros plazos de amortización de un crédito negociado con Taiwán en 1999 por el anterior presidente, González Macchi, por un importe de 400 millones de dólares, cuyos fondos en gran medida se habían despilfarrado. En noviembre de 2003 el gobierno firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI mediante el cual obtenía un préstamo puente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo que le permitía hacer frente a los fuertes pagos

que suponía la amortización de la deuda. Como parte de este acuerdo con el FMI, el gobierno se comprometía a ejecutar un paquete de amplias reformas fiscales. A pesar de encontrarse con el categórico rechazo del PLRA, el Congreso, controlado por la oposición, acabó aprobando la nueva ley en junio de 2004 gracias al apoyo de Patria Querida. Esta nueva ley introduce, por primera vez en Paraguay, un impuesto para individuos de renta alta, así como un impuesto catastral para fincas que superen las 300 hectáreas. Estas reformas son de corte muy progresista para un país con tales desigualdades de renta y de propiedad de la tierra y gracias a ello se podrá reducir gradualmente la excesiva dependencia actual de los impuestos indirectos regresivos (IVA y aranceles). Mediante la introducción de esta nueva ley, el impuesto de sociedades se podrá reducir del 30% al 10%. No obstante, el Ministerio de Hacienda prevé que, en la práctica, la recaudación del impuesto de sociedades aumentará al disminuir el atractivo de la extendida práctica de contabilidad “doble”: una para el fisco y otra para los accionistas. Según el Ministerio de Hacienda, se prevé que en 2005 la nueva ley aumente la escasa recaudación fiscal paraguaya en un 1,5%, pasando del 9,7% al 11,2% del PIB.

En segundo lugar, el gobierno está realizando esfuerzos coordinados para reducir la práctica habitual de sobrefacturación en las licitaciones de la mayoría de los organismos del sector público. La nueva ley sobre contratación pública introduce un sistema transparente de licitaciones para los organismos públicos y se ha creado una oficina pública para supervisar el proceso (con acceso libre a una página *web* de información relativa a las contrataciones). Esta ley ya ha supuesto una reducción del 40% en el coste unitario medio de los medicamentos adquiridos por el Ministerio de Sanidad y las reformas del gobierno son el reflejo de una creciente movilización social contra la corrupción.

La actuación del capítulo nacional de *Transparencia Internacional*, formado en 1997, fue decisiva a la hora de promulgar la nueva ley de adquisiciones y contrataciones públicas. TI-Paraguay también ha exigido la reforma de la financiación de los partidos políticos con el objeto de poner fin a la práctica actual, en la que empresarios alardean abiertamente de haber “comprado” escaños en el congreso a cambio de contribuciones a las campañas electorales. En 2003, una campaña concertada en los medios de comunicación nacionales empujó al gobierno a revisar contratos de compra, transporte fluvial y seguros de las importaciones de petróleo procedentes de Argentina, que hasta entonces habían sido un importante foco de corrupción en Petropar, la petrolera estatal. En julio de 2004, 19 organizaciones civiles se coligaron para establecer un organismo que presionara a favor de una ley de libre acceso a la información que eliminara el secretismo en la administración pública paraguaya. En el mismo mes, *Pojoajú*, una alianza de ONG rurales y medioambientales, ratificaba un acuerdo con el Banco Mundial para el “seguimiento social” de cuatro proyectos bancarios en Paraguay.

En tercer lugar, el gobierno está realizando un gran esfuerzo para que Paraguay deje de ser un centro regional del contrabando, causa de una creciente tensión con sus socios de Mercosur. En octubre de 2003, Duarte Frutos destituyó al ministro del Interior Roberto González tras habersele acusado de estar implicado en un escándalo de contrabando de CD. Un estudio elaborado en 2000 por el banco central revelaba que, entre 1989 y 1999, cerca de un 35% de toda la mercancía exportada desde Paraguay a sus socios de Mercosur era de contrabando, con la consiguiente pérdida de ingresos tributarios. Gran parte de esta mercancía de contrabando entra en Paraguay al amparo de un régimen fiscal preferente para su supuesta reventa a turistas. El descenso en la competitividad de los tipos de cambio, sumado a un control aduanero más estricto en las fronteras de Brasil

tanto para las compras de turistas en Ciudad del Este (ciudad fronteriza paraguaya), como para las importaciones ilegales, han reducido considerablemente el comercio de la reexportación y el contrabando desde mediados de la década de 1990. Sin embargo, Paraguay sigue siendo el principal conducto de mercancía falsificada y pirateada procedente de Asia Oriental, lo que ha llevado a EEUU a ejercer una creciente presión en lo referente a la violación de los derechos de propiedad intelectual. La presencia de delincuencia organizada, contrabando de armas e incluso grupos internacionales de militancia islamista, ha llevado a exigir un aumento de la vigilancia de la zona circundante de Ciudad del Este.

En cuarto lugar, en una cruzada personal, Duarte Frutos promovió una revisión pormenorizada de la actuación del Tribunal Supremo, compuesto por nueve magistrados, donde imperaba la impunidad y donde era habitual el soborno a cambio de archivar casos de corrupción que implicaban a funcionarios y políticos. Cuando fue elegido presidente, el sistema judicial estaba ya desacreditado. Duarte Frutos actuó con rapidez para obtener el apoyo de todos los partidos con el fin de impugnar a seis de los nueve magistrados del Supremo y sustituirlos por candidatos elegidos por el Congreso, en base a sus méritos y manteniendo el debido equilibrio político.

Los progresos realizados en estos cuatro ámbitos (reformas fiscales y gestión macroeconómica, licitaciones públicas, contrabando y reforma judicial) son un buen augurio para una mejor gobernanza. No obstante, el gobierno también debe enfrentarse a tres desafíos principales para sentar las bases a medio plazo de un desarrollo sostenible. En primer lugar, deberá reformar a fondo el ineficiente y clientelista sistema de administración pública, en el que no hay relación entre salario y responsabilidades: los salarios y las perspectivas de ascenso dependen en gran medida de las lealtades políticas y personales más que de las categorías salariales y los resultados obtenidos. En 2001, se aprobó una nueva ley de reforma de la administración pública (Ley 1.626) que nunca llegó a ejecutarse a consecuencia de los más de 700 recursos alzados por los sindicatos del sector público ante el Tribunal Supremo alegando su inconstitucionalidad. El gobierno deberá presionar al nuevo Tribunal Supremo para que emita un fallo sobre estos recursos y así agilizar su ejecución.

En segundo lugar, el gobierno deberá impulsar el programa de erradicación de la pobreza, responsabilidad de la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la presidencia. La resistencia de corruptos intereses creados en determinados ministerios clave como los de Agricultura, Educación y Sanidad han minado los esfuerzos de la SAS en coordinar un enfoque multisectorial para hacer frente a la pobreza. Gracias al excelente trabajo realizado por la oficina nacional de estadística, el gobierno dispone de la información necesaria para que su programa contra la pobreza tenga la máxima efectividad. No obstante, para lograrlo, el Ministerio de Hacienda tendrá que colaborar más estrechamente con la SAS para garantizar que la entrada de ayuda exterior, crecientemente canalizada a través de los ministerios pertinentes para el alivio de la pobreza, no se despilfarre como en el pasado.

En tercer lugar, y lo más difícil de todo, el gobierno deberá atajar la grave crisis que afecta a los campesinos sin tierra, factor clave tanto del aumento de la pobreza rural como de la delincuencia urbana. En 2001 se aprobó una ley de reforma agraria que había permanecido en suspenso en el Congreso durante más de una década. Sin embargo, esta ley sigue falta de un marco jurídico, lo que refleja la oposición de los políticamente poderosos terratenientes: casi todos los miembros del Congreso son propietarios de

*estancias* (explotaciones ganaderas). Entre tanto, y a falta de reforma agraria, el número de ocupaciones de grandes propiedades por campesinos sin tierra ha ido en aumento desde mediados de la década de 1990. En los últimos años, algunas han sido infiltradas por delincuentes dedicados a la tala ilegal. Al recurrir los terratenientes a la contratación de guardias de seguridad privados y a unidades especiales de la policía para proteger sus propiedades, se ha generado una espiral de enfrentamientos armados y asesinatos de líderes campesinos.

Lo que es aún peor, se ha producido un importante incremento en la superficie dedicada al cultivo de la soja debido sobre todo a la consolidación de las propiedades de agricultores inmigrantes brasileños mediante la compra de tierras a pequeños propietarios paraguayos en proceso de empobrecimiento. Las exportaciones de soja, impulsadas por los elevados precios en el mercado mundial, se han disparado, situando a Paraguay en 2003 como el quinto mayor productor de soja y el cuarto mayor exportador. Aunque esto ha multiplicado los ingresos en divisas en un momento de recesión económica, el efecto en la creación de empleo y en la actividad económica local de las zonas rurales ha sido muy limitado dado el elevado grado de mecanización del proceso de producción y la repatriación de los ingresos a Brasil. Las poderosas organizaciones campesinas de Paraguay mantienen actualmente una hostilidad abierta hacia estos agricultores brasileños, acusándoles de envenenar a las comunidades campesinas mediante el uso incontrolado de pesticidas y la fumigación aérea de cultivos. Han llegado incluso a quemar cultivos y a exigir su expulsión del país.

El gobierno deberá reaccionar con rapidez para llevar a cabo una amplia reforma agraria a fin de contrarrestar la políticamente explosiva xenofobia antibrasileña que se extiende por las zonas rurales. Para ello, Duarte Frutos tendrá que hacer frente a la dura oposición de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), una nueva alianza de ganaderos tradicionales y productores de soja brasileños. Para prosperar, la reforma agraria deberá incidir en tres aspectos fundamentales: (1) el estricto cumplimiento de la prohibición de reventa de concesiones agrarias durante 20 años; (2) una mejora radical en la calidad del servicio estatal de extensión agraria, que en la actualidad sirve únicamente a un 15% de los pequeños agricultores; y (3) que los créditos agrarios del banco de desarrollo estatal se dirijan exclusivamente a los pequeños agricultores (cuando en la actualidad la mayor parte de su cartera crediticia está representada por créditos a grandes explotaciones ganaderas).

**Conclusiones:** Al cumplir el primer año de su mandato, el Presidente Nicanor Duarte Frutos ha realizado ya importantes avances en lo que se refiere a la modernización del Estado y al desarrollo sostenible. El gobierno ha identificado correctamente la lucha contra la corrupción como el principal desafío al que se enfrenta Paraguay. Este es el eslabón fundamental que sirve de vínculo entre las mejoras alcanzadas en los ámbitos de la administración fiscal, la contratación estatal y el sistema judicial. Aunque su índice de popularidad permanece relativamente alto, se enfrenta a crecientes críticas al no haber podido mostrar ningún beneficio tangible en cuanto a mejoras económicas y creación de empleo. Gran parte de las críticas son injustas, al deberse a poderosos intereses creados que durante largo tiempo se han venido beneficiando del "Estado privatizado" en Paraguay y que se oponen a una auténtica reforma del Estado.

Para sentar las bases de un desarrollo sostenible a largo plazo, el gobierno deberá fomentar la explotación de las enormes reservas hidroeléctricas para industrializar el país. Junto con Nepal, Paraguay dispone del mayor potencial hidroeléctrico per cápita del

mundo. Ya tiene una participación del 50% en dos grandes proyectos hidroeléctricos: el enorme proyecto Itaipú de 12.600 Mw junto con Brasil y el proyecto Yacyretá de 3.600 Mw con Argentina. Sin embargo, en la actualidad, prácticamente la totalidad de su cuota en cada uno de estos proyectos se exporta a Brasil y Argentina respectivamente. Paraguay podría superar la desventaja de no contar con una salida al mar y convertirse en un foco regional para industrias de gran consumo energético en el sur de América. Para ello deberá contar con un proyecto estratégico de desarrollo nacional a largo plazo que ponga fin de una vez por todas a la dependencia de la producción y exportación de productos agrícolas que ha caracterizado a su economía desde que el país lograra la independencia en 1811. El Presidente Duarte Frutos está ya demostrando un firme compromiso con la "buena gobernanza". Aún queda por ver si tiene también las cualidades de liderazgo necesarias para encabezar un proyecto a largo plazo "al estilo coreano" para la transformación de la arcaica estructura económica paraguaya.

*Andrew Nickson*  
*International Development Department, Universidad de Birmingham*