

## GESTIÓN DE VARIABLES MACROECONÓMICAS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: UN ABORDAJE DESDE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

Guillermo Rojas Brítez \*



*Desde un punto de vista netamente comparativo, y en el plano de lo institucional, si algo ha caracterizado al Paraguay de la última década, en contrapartida al de la primera transición, es el reconocido buen perfil de la gestión de sus variables macroeconómicas. Es que, en verdad, hitos como la firma del Acuerdo Stand by con el Fondo Monetario Internacional y la aprobación de la Ley 2421 De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal, ya entre finales del 2003 y comienzos del 2004, supusieron un auténtico parte aguas en lo que a tal gestión refiere: por su intermedio se introdujeron reformas de gestión imprescindibles tales como el manejo más racional del gasto público (vía presupuesto base cero), el reordenamiento del sistema tributario y el aumento de las reservas internacionales del Banco Central del Paraguay.*

(\*) Teólogo Pastoralista (Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"). Licenciado en Administración de Empresas (Universidad Autónoma de Asunción). Candidato a Magíster en Ciencias Sociales en FLACSO-Paraguay.

## 1. Introducción

La conducción técnicamente acertada de tales mecanismos ha redundado, como estaba previsto, en una situación de estabilidad promisorio. Dicha estabilidad, cabe señalarlo, se ha revelado en la evolución del comportamiento de indicadores clave, tales como el del nivel inflación o el de la tasa de desempleo, cuya regularidad de parámetros contribuye activamente a que nuestro país se destaque hoy por la aptitud de su ambiente de negocios<sup>1</sup>, por su atractivo para la Inversión Extranjera Directa<sup>2</sup> y por la solidez de su sistema financiero<sup>3</sup>.

Esto, sin lugar a dudas, es principalmente el resultado de la institucionalización de un cúmulo de buenas prácticas de gestión: la optimización como norte en la asignación de recursos y el cálculo del coste de oportunidad en materia de eficiencia y eficacia, han llegado al equipo económico del gobierno, y aparentemente para quedarse. Un notorio avance, del que se espera eche raíces más allá de la composición coyuntural de la instancia referida.

Retomando, una precisión: no se habla aquí de unas buenas prácticas circunscritas sola y exclusivamente al ámbito de lo administrativo, sino también a la esfera específica de la política económica, tanto en lo que hace a su delineamiento como a su ejecución. Así, más allá de los cambios de guardia en el Palacio de López, el perfil de la gestión de las variables macro se ha mantenido, ganando en independencia y avanzando por la vía de la institucionalización en resistencia a la eventual presión de grupos de poder o del *lobby* organizado. Es decir, los primeros pasos hacia un proyecto de país a largo plazo.

No obstante, y más allá de lo que a nivel técnico pueda considerarse objetivamente como un avance estratégico, ¿existe una consonancia fundamental entre esta visión optimista del proceso administrativo y político de la gestión macroeconómica y la percepción ciudadana en torno al particular? Esto, sin lugar a dudas, con la mira puesta en la importancia de dicha percepción ante la siempre delicada conducción económica, en tanto que esta se configura en factor clave para la *gobernanza* democrática de un sistema político.

Así, en líneas generales, y habida cuenta de los efectos que tiene la pericia de la gestión económica por sobre la gobernabilidad democrática, cabe explicitar la pregunta eje de las presentes páginas, a saber, ¿cómo percibe la ciudadanía la situación económica del país? Es pertinente señalar que el enfoque escogido es cercano a la sensibilidad propia del análisis de la cultura política, y que más allá de lo que los indicadores de gestión objetivos puedan revelar, a lo que se apunta es a caracterizar el perfil de dichas percepciones desde una mirada longitudinal, aunque sin relegar por ello sus manifestaciones en la coyuntura actual.

- 1 La Nación (14/11/2013). Paraguay lidera el ranking de clima de negocios regional. Recuperado de <http://www.lanacion.com.py/articulo/147084-paraguay-lidera-ranking-de-clima-de-negocios-regional.html>
- 2 Paraguay.com (14/05/2013). Inversión extranjera en Paraguay crece 27%. Recuperado de <http://www.paraguay.com/nacionales/inversion-extranjera-en-paraguay-crece-27-93854>
- 3 5 Días (27/03/2014). Sistema financiero nacional, entre los más grandes de toda América. Recuperado de <http://5dias.com.py/34361-sistema-financiero-nacional-entre-los-ms-grandes-de-toda-amrica>

## 2. Una mirada en perspectiva: ¿cómo percibía/percibe la gente la situación económica del país?

Para dar inicio al presente abordaje, la propuesta es la de situar el ejercicio de aproximación en terrenos aún genéricos. Así, ensayando un comparativo longitudinal, se considera oportuno comenzar con una mirada a la percepción ciudadana con respecto a la situación económica nacional.

Dicho abordaje se desarrolla en tanto que respuesta al interrogante de si cómo considera el ciudadano a la situación económica actual del país en comparación a la de doce meses antes. El agregado de respuestas resultó en la presente tabla de frecuencias:

Percepción de la situación económica nacional					
	2006	2008	2010	2012	2014
Mejor	10,44%	5,94%	22,97%	21,92%	12,27%
Igual	26,89%	26,51%	51,94%	42,35%	40,46%
Peor	62,66%	67,56%	25,09%	35,74%	47,27%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP 2014<sup>4</sup>

Ya en una primera mirada se puede ver que, en términos absolutos y en función a un análisis del presente, el porcentaje de quienes tienen una visión negativa de la situación económica nacional (47,27%) ya ha superado al que la percibe como invariante (40,46%). Desde un componente analítico más amplio, se ve asimismo una tendencia hacia el retorno a los valores históricos de los años 2006 y 2008. Si bien la percepción actual dista, y mucho, de ser la peor registrada, sí se observa una retracción del colectivo más optimista (del 21,92% al 12,27%).

No obstante, y para una visión más equilibrada, tampoco debe de soslayarse el que la sumatoria de quienes han contestado con las categorías *mejor* o *igual* sigue siendo superior (52,73%) a la de quienes comparten una perspectiva crítica, aunque el porcentaje de diferencia (5,51%) no tiene la significatividad suficiente para aseveraciones tajantes.

En pocas palabras, un retroceso. Y uno que sitúa a la percepción de la situación económica nacional bien lejos de los vientos optimistas del periodo de la alternancia.

4 Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés).

### 3. Abordajes de actualidad: ¿cómo ve la gente a la gestión económica del gobierno de Horacio Cartes en comparación con la de gobiernos anteriores?

La economía, por lo general, ocupa un lugar de preponderancia en el seno del debate público. Esta centralidad se explicaría por la ligazón misma de aquellos problemas que atañen a dicha esfera con las preocupaciones cotidianas del ciudadano común: está casi de más decir que los índices de precios, el nivel de desempleo y otras variables son de fuerte impacto en el nivel de vida del ciudadano promedio.

Si bien esta centralidad no puede generalizarse a todas y cada una de las variables y herramientas empleadas en la gestión económica, sí es claro que, a la hora de evaluar a un gobernante, la aptitud demostrada por éste en la conducción de la economía nacional es uno de los primeros indicadores tenidos en cuenta por el ciudadano para hacerse de una opinión al respecto.

En este sentido, si algo generó en el sentir ciudadano la elección de Horacio Cartes para la jefatura de Estado es una gran expectativa en lo que respecta a los posibles resultados de su gestión económica<sup>5</sup>. No es difícil de entender: se esperaba que el acaudalado empresario tenga la aptitud de repetir sus experiencias exitosas en el sector privado esta vez en el manejo de la cosa pública, redundando en un incremento del bienestar general.

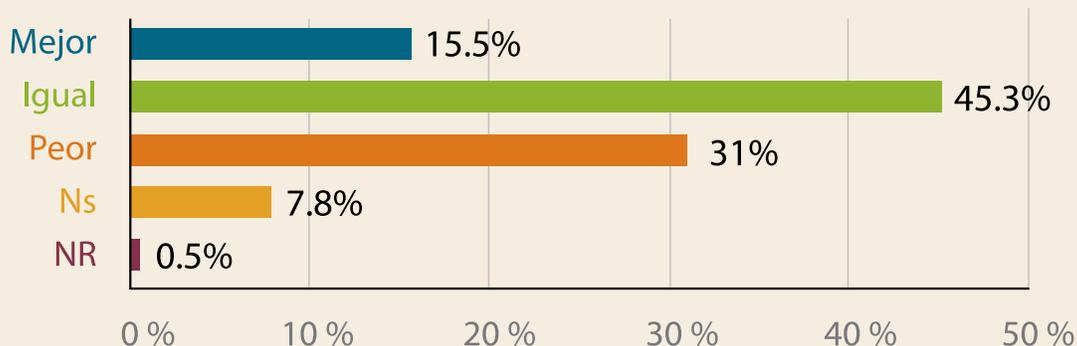
Al parecer, la imagen y el discurso de la modernización conservadora siguen teniendo, en una ciudadanía cada vez más harta del manejo inepto y patrimonialista de la cosa pública, el mismo atractivo que a comienzos de la década de los '90. Se esperaba del *outsider* la imposición, tanto a la burocracia como a la propia clase política, de una serie de buenas prácticas que mantengan a la economía por el buen rumbo de la generación de riqueza y la integración competitiva al mundo, profundizando en la senda liberal de la disciplina fiscal y el adecuado equilibrio de ingresos y gastos, y a la expectativa de que de ello redunde, por sobre todo, la generación de empleos de calidad que absorban la constante expansión del mercado de trabajo.

Uno de los componentes más valorados en este enfoque liberal, desde el punto de vista de las condiciones *sine qua non* para el desarrollo de la propensión al ahorro y el incentivo a la inversión, es, sin lugar a dudas, el de la estabilidad y previsibilidad económica y fiscal: un gasto público controlado, una inflación baja y un tipo de cambio equilibrado son la base insustituible para cualquier estrategia de crecimiento, y más aún para aquellas encuadradas en la integración competitiva con la región y el mundo.

En relación a este componente en particular, tras casi un año de gobierno de Horacio Cartes, el entusiasmo ya no parece ser el mismo. Así, al cumplirse ocho meses de su llegada al Palacio de López, solo un 15,5 % de los ciudadanos consideraba que la estabilidad económica se encontraba mejor que en comparación a gobiernos anteriores, contra un 45,3 % que la consideraba igual y un notable 31 % que la percibía peor.

5 Hoy (15/08/2013). Sondeo revela alta expectativa ciudadana hacia Horacio Cartes. Recuperado de <http://www.hoy.com.py/nacionales/sondeo-dice-que-ciudadania-tiene-mucha-esperanza-en-cartes>

## Percepción sobre la estabilidad y previsibilidad económica y fiscal, en comparación con gobiernos anteriores.



Fuente: CIRI. Encuesta ¿Qué quiere la gente? 2014.

Sin la intención de entrar en simples especulaciones, pero sí aventurando una hipótesis, podría decirse que la ausencia de mejoras económicas ya tangibles, que colaboren a mantener las expectativas inicialmente depositadas, fueron pintando de tal gestión y en la percepción ciudadana un cuadro algo más reservado, apuntalando una tendencia al estancamiento que se vio reflejada en ese 45% que no percibe cambios de importancia.

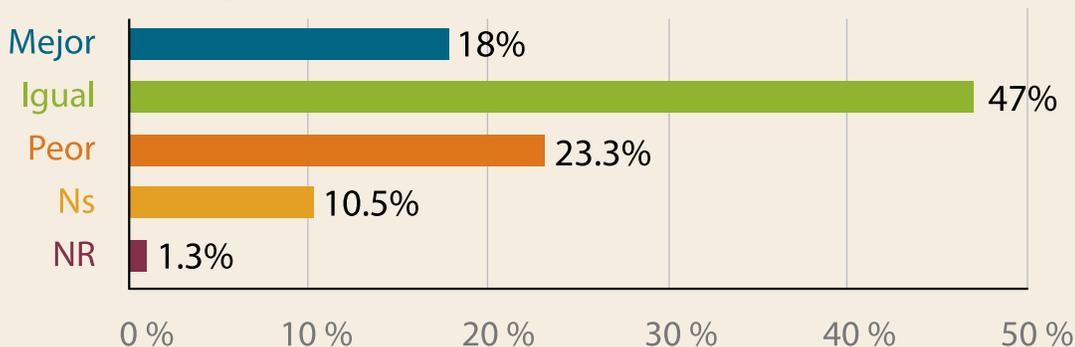
Otro componente de trascendental importancia, en especial para lo que refiere a la sostenibilidad de la actual espiral ascendente de la economía paraguaya, es el de los proyectos de dinamización de la misma a mediano y largo plazos. La experiencia del crecimiento económico coyuntural, como el que tuvo lugar en nuestro país a fines de la década del '70 y comienzos de la de los '80, reveló sus insuficiencias y su tendencia a la generación de desequilibrios estructurales, por lo que hoy se opta por proyectos de desarrollo que tengan la sostenibilidad adecuada en el tiempo y que contribuyan a su vez al fortalecimiento de la cohesión social.

Cabe recordar que este fue, además, uno de los tópicos centrales del plan de gobierno de Horacio Cartes, que como estrategia en este campo específico hizo una apuesta decidida por la Alianza Público Privada, vista por él y su equipo como la herramienta más apta para la generación de un crecimiento productivo sostenible y de un desarrollo humano acorde a las acuciantes necesidades sociales de la población<sup>6</sup>.

Hoy día, a ya varios meses de dicha aprobación, ¿cuál es la percepción ciudadana en relación a los proyectos de dinamización económica del Poder Ejecutivo? ¿Cómo ve la ciudadanía al gobierno Cartes, en comparación a gobiernos anteriores, en lo que a este componente en específico refiere, habida cuenta del énfasis propagandístico que en él se puso? Una respuesta a esto se podrá ver en el presente gráfico:

<sup>6</sup> ABC Color (26/09/2013). La ley de alianza público-privada es "la llave al desarrollo", dijo Cartes. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/la-ley-de-alianza-publico-privada-es-la-llave-al-desarrollo-dijo-cartes-621812.html>

### Percepción sobre los proyectos de dinamización de la economía, en comparación con gobiernos anteriores.

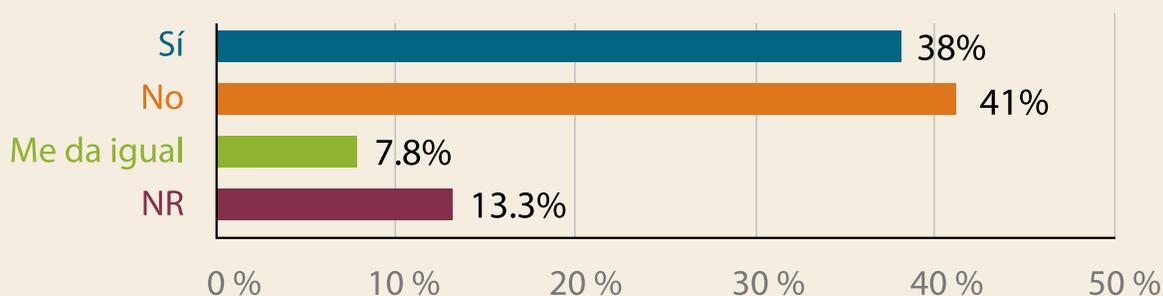


Fuente: CIRD. Encuesta ¿Qué quiere la gente? 2014.

Aquí si bien, la percepción de buena gestión por parte del gobierno mejoró para un 18%, el optimismo aún no superó al balance crítico, que alcanzó el 23%. Del mismo modo, el porcentaje de la población que no aprecia cambios fundamentales se mantiene bastante elevado, lo que llevaría a inferir escasa eficiencia en la socialización de los contenidos referidos a las estrategias de dinamización. Otra lectura posible gira en torno a la ausencia en la ciudadanía de elementos conceptuales y técnicos, que por ello se ve impulsada a contestar de manera neutral (47%) o a no emitir directamente opinión alguna (12% de NS/NR).

Se realizó una pregunta mucho más específica, y que supondría el escharbar un poco más hacia las raíces mismas de la percepción respecto a los proyectos de dinamización económica del Ejecutivo, se preguntó a la ciudadanía acerca de su opinión respecto a la ley de la Alianza Público Privada, en términos de acuerdo o desacuerdo. Los resultados fueron los que siguen:

### ¿Está de acuerdo con la Ley de Alianza Público Privada que ahora está vigente?



Fuente: CIRD. Encuesta ¿Qué quiere la gente? 2014.

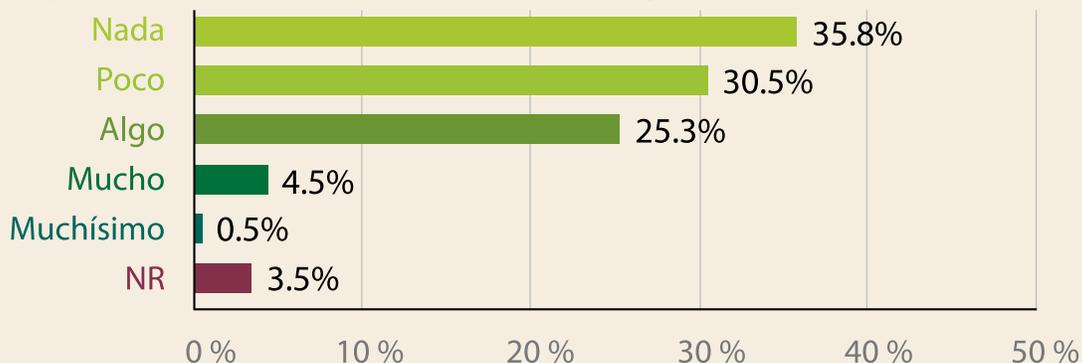
En líneas amplias y generales, se puede decir que claramente el instrumento de dinamización escogido por el Ejecutivo no llegó a convencer ni a generar la adhesión esperada. Basta dar una mirada a los resultados obtenidos: una situación de equilibrio entre aceptación (38%) y rechazo (41%) dista mucho de lo que debería de esperarse de la estrategia económica central de un gobierno que había generado grandes expectativas en tal terreno.

Esta equidistancia podría explicarse por la lejanía de dicha ley respecto a las preocupaciones cotidianas de la gran mayoría de la gente, que por lo general no tiene los elementos precisos para hacerse de una opinión en torno a aspectos de gestión macroeconómica no vinculados directamente con su propio vivir.

En función a ello se entendería con más claridad el elevado porcentaje de entrevistados que contesta que “le da igual” la vigencia de la Ley (7,8%) o que directamente no respondió a la pregunta (13,3%). Es un importante 21,1% de la población el que no ha sido capaz de dar una opinión, lo que llevaría nuevamente a las hipótesis ya planteadas de las deficiencias en la socialización y de la ausencia de elementos conceptuales y técnicos que permitan dar una opinión.

Profundizando al respecto, al interrogante de ¿cuánto sabe usted sobre la Ley de Alianza Público Privada?, se llegaron a los presentes resultados:

### A su parecer, ¿cuánto sabe usted sobre la Ley de Alianza Público Privada?



Fuente: CIRD. Encuesta ¿Qué quiere la gente? 2014.

En suma, la mayoría gente (66,3%) reconoció que conoce poco y nada acerca de la ley, lo cual evidencia que no se hizo la difusión adecuada del contenido de la propuesta o que, de manera anexa, la ciudadanía fue incapaz de comprender la propuesta por no estar en posesión de los elementos técnicos necesarios para el efecto. Ciertamente, con una mayor y mejor socialización de tal contenido, con un delineamiento participativo más amplio, que trascienda los límites del recurso a los aportes de los gremios empresariales, y con el agotamiento de instancias de participación ciudadana, como las audiencias públicas, bien se podría haber arribado a resultados diferentes.

Y es que, sin lugar a dudas, la incorporación estable de componentes participativos menos restringidos a actores clave, en el campo del delineamiento de la política pública, podría fungir de verdadero factor clave en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, coadyuvando en la creación de vínculos entre resultados de la gestión macroeconómica y la propia percepción que de ellos se va formando la ciudadanía.

En líneas generales, no basta con que el *rumbo* económico seguido sea el apropiado desde el punto de vista técnico, la ciudadanía debe de considerarlo apropiado también. Al efecto, no deben de escatimarse recursos para generar un delineamiento mucho más participativo de las políticas públicas, no solo en aras de una mera legitimación formal de lo que ya se decidió en gabinetes de especialistas, sino con miras a garantizar efectividad y eficiencia al momento de su vigencia, y claro está, a fortalecer el propio orden democrático y sus instituciones.

## 4. A modo de conclusión

Una vez cerrada la presente aproximación, cabe proponer una serie de reflexiones, a modo de conclusión. Las mismas no solo apuntan responder a la pregunta inicial que se estableciera como disparadora de las líneas que antecedieron, sino asimismo intentan abordar la relación que se desentrañara entre política económica, participación y gobernabilidad democrática.

Se ensayan las reflexiones a continuación:

- Si bien la economía paraguaya, ha experimentado a lo largo de la última década una notable marcha ascendente, en la cual la adecuada gestión de los organismos competentes ha jugado un papel trascendente, la ciudadanía no percibe claramente tal mejora en su día a día.
- En lo que a la gestión económica del gobierno actual refiere, el mismo no ha podido aún satisfacer las grandes expectativas que en importantes sectores de la ciudadanía generara, lo cual se refleja en una relativa retracción de los índices iniciales de aprobación y apoyo, si bien los mismos aún se mantienen en estándares medios.
- En relación a las políticas de dinamización de la economía, y en particular a la ley de Alianza Público Privada, se evidencia un cierto equilibrio en las percepciones favorables y críticas, además de una insuficiente socialización del contenido de tales estrategias.
- La restricción del componente participativo no colabora en mantener gobernable a un sistema político democrático.
- La incorporación de mecanismos activos de participación en el delineamiento de las políticas públicas, por su parte, contribuiría a que las mismas ganen en efectividad.
- Desde un punto de vista general, la ciudadanía valora la situación económica general bajo Cartes como igual o mejor que la experimentada bajo gobiernos anteriores, si bien la tendencia es a un crecimiento del sector que la juzga como peor.

NOTA 9  
de debate

agosto 2014

py paraguay  
debate

Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

f /Paraguay Debate  
e @paraguaydebate  
prensa@paraguaydebate.org.py  
www.paraguaydebate.org.py  
Tel.: (021) 452 520



Con el apoyo de:

