

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Económico en Paraguay

**BALANCE
Y PROPUESTAS
PARA UNA**

**ECONOMÍA
SOSTENIBLE E INCLUSIVA**

**DIONISIO BORDA
MANUEL CABALLERO**

RESUMEN

Introducción

El objetivo del estudio consiste en el análisis del crecimiento y desarrollo económico del Paraguay (1961-2018), considerando la interacción entre la economía, la política económica, el contexto político y las instituciones. El problema encarado radica en comprobar si el crecimiento fue el resultado de condiciones externas, de una estrategia doméstica o de ambos factores; en identificar la debilidad-fortaleza institucional de las políticas públicas; y, en demostrar que el crecimiento y las políticas económicas fueron parcialmente efectivas en disminuir la pobreza y la desigualdad. La metodología aplicada consistió en el procesamiento de datos sobre el crecimiento, la políticas económicas aplicadas y sus impactos en el empleo, la pobreza y la desigualdad (BCP, MH, EPH, FMI, WDI y CEPAL). Las instituciones relacionadas con las políticas económicas se han analizado en dos dimensiones: determinación de reglas y agentes en la administración de los objetivos de corto y mediano plazo. Como resultado, el estudio identifica una matriz económica que se caracteriza por su concentración, volatilidad y dependencia de unos pocos rubros. Las instituciones, por su parte, mostraron debilidad en el diseño e implementación de sus políticas. El crecimiento y las políticas económicas fueron parcialmente efectivas en generar empleos y disminuir la pobreza y desigualdad, aunque estos permanecen relativamente elevados. Estos hallazgos permitieron la formulación de recomendaciones de políticas públicas para asegurar un desarrollo económico y sostenible.

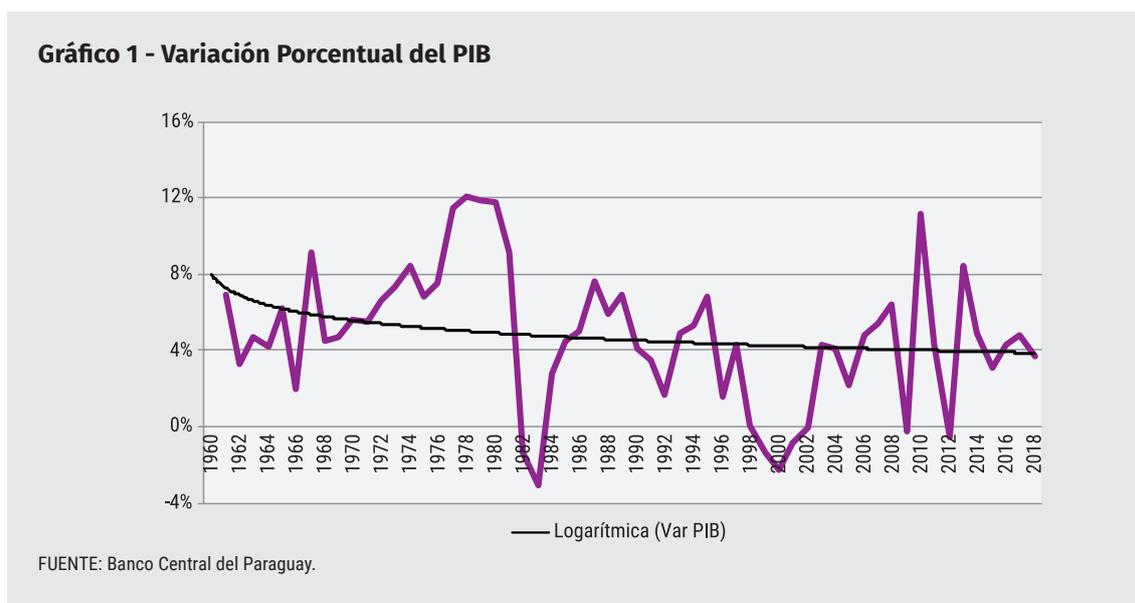
Lecciones aprendidas

El estudio sugiere ciertos patrones en el crecimiento de la economía paraguaya. La matriz económica se caracteriza por su concentración, volatilidad y dependencia de unos pocos rubros en cada ciclo analizado.

En el primero, 1961-1983, se destacó la agricultura y la construcción; en el segundo, 1984-2002, la agricultura y la producción de energía eléctrica; y, en el tercero, 2003-2018, la agricultura, la ganadería, la agroindustria y la energía eléctrica. El cre-

cimiento del sector agropecuario se sustentó en la expansión de la frontera agrícola, la disminución dramática de los bosques naturales y una decreciente participación de la industria forestal. El crecimiento registró, además, una creciente volatilidad a causa de los choques del clima y de los cambios en los mercados internacionales. En el periodo de estudio se observa que solo hubo crecimiento económico mientras estuvieron presentes los factores que lo dinamizaron, como fueron la construcción de Itaipú, la expansión de la frontera agrícola y el superciclo de las materias primas. No se llegó a implementar una estrategia de diversificación para cuando los factores de crecimiento dejaron de tener la fuerza del principio.

Otro aspecto que se destaca en los tres ciclos es que la dinámica de crecimiento se dio consumiendo el patrimonio natural, con sus costos ambientales y económicos. Este modelo llegó a su fin porque los bosques quedaron reducidos al mínimo y las cuencas hídricas están presionadas por la contaminación. Ello implica un futuro incierto para el desarrollo de las comunidades rurales en esas áreas.



El sector terciario de la economía registró una creciente y dominante participación en el PIB, sobre todo el transporte, las telecomunicaciones, el comercio y las finanzas. La dependencia del comercio y los servicios de la situación y de las políticas económicas del Brasil y de la Argentina fue notoria a lo largo de todo el periodo estudiado. Una recesión, devaluación o medida administrativa en estos países impacta en el comercio de reexportación y en el turismo de compras y, en consecuencia, en el empleo, en las remesas y en el consumo interno. Sin embargo, la intensidad de los impactos de estas políticas fue disminuyendo, a lo largo del tercer ciclo, debido a una mayor diversificación del mercado de exportación y a un mejor manejo macroeconómico de la economía doméstica.

En términos de estrategias y políticas se observa una suerte de secuencialidad entre los ciclos y la situación macroeconómica. En el campo fiscal, el ciclo empieza con un ajuste estructural que balancea las cuentas fiscales y produce un desendeudamiento; y, hacia el final del ciclo, cuando el crecimiento suele ser menor, hay un incremento de los gastos, del déficit y del endeudamiento. En los dos primeros ciclos esto llevó a una crisis fiscal y el mismo patrón se repite en el tercer ciclo, con un crecimiento acelerado del endeudamiento, aunque al cierre del periodo de estudio (2018) la deuda todavía no era tan elevada con relación al PIB, como en los anteriores ciclos. Cabe resaltar que el deterioro macroeconómico en estos ciclos se suele dar más aceleradamente que la construcción de la estabilidad macroeconómica. En unos pocos años se la puede perder y los ajustes tardan bastante tiempo en recuperar el ingreso por habitante y la confianza de los agentes económicos.

Las instituciones son otro de los factores que inciden en el crecimiento y el desarrollo económico, estudiados en el capítulo tercero. Las instituciones, en líneas generales, mostraron debilidad en el diseño e implementación de sus políticas. Las pocas que se destacaron por su fortaleza, lo hicieron en un entorno internacional donde predominaban la planificación y la iniciativa del Estado en materia económica y con cierto liderazgo. Las políticas macroeconómicas fueron acertadas con dos notables excepciones: la parte impositiva y el manejo cambiario, que restringieron la provisión de bienes públicos y desalentaron a la industria. Las políticas agropecuaria y energética también tuvieron buenos resultados. Naturalmente, estas políticas no fueron transparentes y buena parte de la ciudadanía no sabía de ellas.

El cambio de un Estado autoritario a uno democrático significó la vigencia de libertades fundamentales y la adopción de una nueva constitución que consagró mayores derechos ciudadanos y creó nuevas instituciones. En este proceso de construcción de un estado de derecho hubo cinco factores que han debilitado más que fortalecido al Estado: desequilibrio de poderes, descentralización, atomización de instituciones, captura de instituciones e informalidad.

El desequilibrio de poderes a favor del Congreso impactó en el deterioro de la Justicia y en la asignación arbitraria del presupuesto público. La descentralización generó una confusión de roles y la multiplicación de distritos que exigen cada vez más recursos del Gobierno Central que financian las burocracias locales y el clientelismo político. La atomización de instituciones de la Administración Central, propiciada por el propio Poder Ejecutivo, creó numerosas entidades autónomas y autárquicas que obstaculizaron una planificación del desarrollo con visión holística. La captura de las instituciones impidió el funcionamiento adecuado de las regulaciones y de la competencia en el mercado, convirtiéndose en caldo de cultivo para la corrupción. Esta captura se agudizó con la atomización de las instituciones y la multiplicación de distritos, haciendo prevalecer el interés particular sobre el interés común. La informalidad, anclada culturalmente, justificó el desprecio al cumplimiento de las leyes o normativas de cualquier tipo. Si bien es cierto que una institucionalidad

macroeconómica coherente y estable fue un logro importante, la institucionalidad sectorial es aún débil para encarar los múltiples desafíos de un crecimiento económico sostenido e inclusivo.

Normalmente las instituciones evolucionan con el desarrollo económico. Por eso resulta llamativa la poca evolución de las instituciones del Paraguay en el periodo de estudio. Por el contrario, la atomización las hizo aún más vulnerables y menos eficientes, con la sola excepción de las instituciones macroeconómicas que sí lograron cierta consolidación en su manejo. Dado que no existe una tradición institucional fuerte, la fortaleza de las instituciones depende en gran medida del tipo de liderazgo que poseen, que las puede potenciar o debilitar. En el periodo de estudio sobresalieron unos pocos liderazgos lúcidos y creíbles, así como también se notaron cuando los liderazgos fueron poco competentes o poco creíbles.

El crecimiento y las políticas económicas, macroeconómicas y sectoriales, fueron parcialmente efectivas en generar empleos y disminuir los niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, los índices de pobreza y desigualdad permanecen relativamente elevados.

El acelerado crecimiento económico durante el proceso de la colonización agraria y de la construcción de Itaipú incrementaron los niveles de empleo a partir de los años setenta y dieron lugar a una situación de casi pleno empleo a principios de los ochenta. La respuesta de la política económica a la culminación de la construcción de Itaipú, el agotamiento del proceso de colonización y los choques de clima y de precios internacionales fue la inversión en gran escala en empresas y obras públicas para fomentar la creación de empleos. Sin embargo, los niveles de empleo no mejoraron, no se implementaron políticas de protección social y los gastos sociales en salud y educación no se incrementaron. Por consiguiente, la pobreza aumentó.

El ritmo de crecimiento económico disminuyó y se concentró más en el sector agropecuario y energético en los años noventa. Al mismo tiempo, hubo desequilibrios macroeconómicos y una importante crisis financiera que restaron fuerza a las políticas contracíclicas que se implementaron y que terminaron por agravar la situación económica cuando ya no se pudieron sostener. La agricultura familiar entró en crisis a mediados de la década de los noventa sin que las políticas sectoriales tuvieran una intervención que morigere los efectos adversos. Tampoco se implementaron políticas sociales para la reducción de la pobreza. Hacia finales de la década y principios de los 2000, los índices del desempleo y la pobreza eran elevados y crecientes. La economía sufrió una profunda recesión como consecuencia de la crisis asiática, que se agravó con la inestable situación política y con las medidas macroeconómicas insostenibles. El desempleo y la pobreza llegaron en 2002 al máximo nivel registrado en el periodo de estudio.

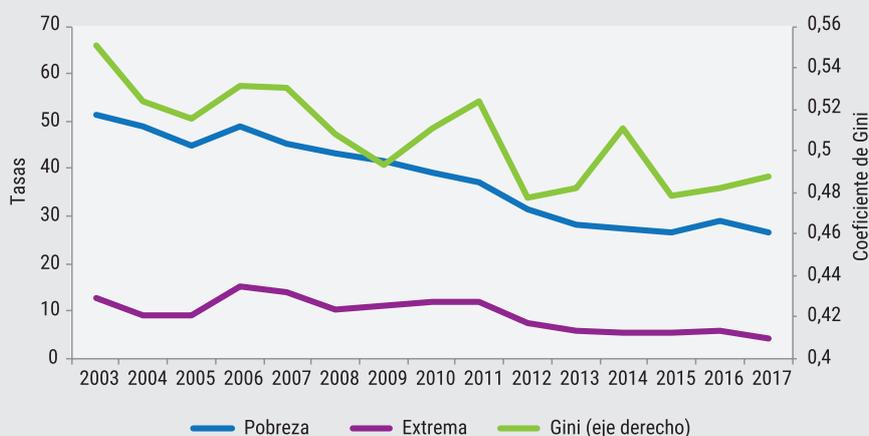
Posteriormente, luego de un proceso de ajuste, las políticas macroeconómicas se volvieron sostenibles y la economía volvió a crecer, gracias al superciclo de mate-

rias primas. Las políticas sectoriales agrícola (de la agricultura familiar) e industrial fueron las más débiles, pues carecieron de políticas y estrategias coherentes de largo plazo. La triangulación comercial y el contrabando, presentes en todo el periodo de análisis, incidieron en la política económica y, en cierta medida, obstaculizaron el desarrollo industrial. La atomización de instituciones, especialmente del MAG, profundizó la desorientación de la política agraria y facilitó su captura por políticos y gremios. Las regulaciones de la asignación de los recursos del sector privado en los mercados y las exigencias de cumplimiento de las normas ambientales y sanitarias aumentaron, en determinados ámbitos fueron marcadamente asimétricas y en muchos casos eran percibidas como mecanismos de extorsión de los supervisores.

Las empresas públicas tuvieron una trayectoria variada. Algunas pasaron por periodos de eficiencia y salud financiera, como en el caso de la ANDE, y luego tuvieron problemas de servicio y dificultades financieras. Otras, prácticamente nunca funcionaron bien y siempre tuvieron que ser rescatadas financieramente, como es el caso de la INC. En general, la existencia de empresas estatales productoras de bienes no se justificaría si se contara con una buena regulación que garantice la competencia en el mercado. En materia financiera, la desconexión del ahorro de largo plazo (fondos de jubilaciones) con la inversión de largo plazo es la disfunción más significativa, no resuelta hasta el presente.

Se implementaron las primeras políticas sociales de protección social, con incrementos sustanciales del gasto social, principalmente en salud y educación. Pero, las deficiencias operacionales de las áreas sociales, las debilidades de gestión, el clientelismo político y la corrupción redujeron el impacto de esta mayor asignación de recursos en esas áreas. El desempleo y la pobreza disminuyeron drásticamente, pero la desigualdad se redujo a un ritmo menor y sigue siendo relativamente elevada.

Gráfico 2 - Pobreza y Desigualdad



FUENTE: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Con el agotamiento del superciclo de las materias primas se frenó la disminución de la pobreza y se estancaron los demás indicadores sociales del empleo y de la desigualdad. Aunque un poco más diversificado en la última parte del periodo de estudio, la concentración del crecimiento económico todavía tiene consecuencias adversas en la generación de empleo. La política macroeconómica sigue un ritmo de endeudamiento acelerado que no es sostenible en el tiempo. Las políticas sociales implementadas hasta ahora no han tenido impacto en la disminución de la desigualdad. A pesar de los esfuerzos de formalización, el mercado laboral sigue siendo altamente informal, con consecuencias sociales negativas en materia de pobreza y protección social.

Propuestas para un desarrollo económico futuro

El Paraguay posee ventajas comparativas importantes: recursos naturales, energía y población joven, que le abren oportunidades para un crecimiento económico elevado. Sin embargo, la transformación de este crecimiento en desarrollo económico y social requiere abordar tres grandes desafíos: i) crecimiento económico diversificado y sostenible; ii) fortalecimiento del capital humano, la inclusión y la equidad; y, iii) fortalecimiento de las instituciones macroeconómicas, microeconómicas y políticas.

1. Crecimiento económico diversificado y sostenible

El actual modelo de producción se basa en pocos rubros y en una sobre explotación de los recursos naturales, con limitado efecto redistributivo por su baja demanda de empleo. El Paraguay tiene ventajas comparativas en producción agropecuaria, especialmente de alimentos, y en disponibilidad de energía limpia y renovable. Sin embargo, estas ventajas deben integrar a la población que está excluida de los empleos productivos y frenar una destrucción mayor del patrimonio natural. Por esta razón, es necesario replantear este modelo de crecimiento para pasar de una matriz concentrada a una diversificada y sostenible, a través del diseño e implementación de una estrategia de desarrollo que también genere bienestar social. Un

modelo de crecimiento económico es diversificado si la matriz productiva se apoya en varios rubros y en una mayor transformación industrial. Y es sostenible si cuida el ambiente, el patrimonio natural e incluye a la población más pobre.

Opciones de diversificación de la matriz productiva.

Algunas áreas potenciales de diversificación son: agricultura orgánica de comercio justo, frutihortícolas-forestales, cadenas agroindustriales inclusivas, energías renovables, manufacturas a partir de conocimiento local y servicios turísticos. Asimismo, estos rubros agrícolas pueden ser industrializados potenciando la agroindustria de alimentos en diferentes niveles, orientados al abastecimiento doméstico y a la exportación.

El sector pecuario también tiene opciones de diversificación más allá de la producción bovina. Pueden desarrollarse, también, la producción aviar, porcina, ovina, etc., en todos los casos con opciones de industrialización y con potenciales mercados de exportación. La reforestación es una gran necesidad desde la perspectiva del medio ambiente y también tiene un enorme potencial de industrialización con importante demanda de mano de obra. La industria de muebles, de papel y de parqueté tiene mercados de exportación. La energía hidroeléctrica es un factor importante para la diversificación de la matriz productiva.

El Paraguay aún tiene la posibilidad de convertir la energía que exporta en desarrollo industrial y la oportunidad de focalizarse en algunas industrias electrointensivas como el ferrosilicio y la producción de hidrógeno para fabricación de pilas, entre otros. Los biocombustibles, aceites vegetales y etanol, así como los paneles solares, son otras opciones de desarrollo en el campo de la energía.

También la industria manufacturera tiene potencial de producción y exportación en algunos rubros: productos farmacéuticos, textiles, polímeros, metalmecánica, aceites esenciales, artesanías, entre otros.

Implementando una matriz más diversificada.

La diversificación de la matriz productiva propuesta abre un debate sobre las grandes líneas que se deberían explorar en el contexto de la economía de mercado y la iniciativa privada para el logro de este objetivo. En un marco de complementariedad entre el Estado y el mercado, corresponde al primero delinear los planes estratégicos para explotar las ventajas comparativas del país, así como promover la investigación y desarrollo que potencie esta diversificación.

En lo que se refiere al sector agrícola, esta tarea implica reorientar la política agraria en una nueva dirección que desarrolle la pequeña agricultura, cuyo principal obstáculo es la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra. Una herramienta clave para un mejor uso de la tierra es el impuesto inmobiliario basado en

un buen catastro. Una implementación efectiva y realista de este impuesto induciría a los propietarios a aumentar la productividad de su tierra o limitar su inversión en tierras, alentando su venta o arrendamiento a unidades productivas más pequeñas. Estas fincas requerirán políticas complementarias, como la asistencia técnica, logística y comercial y el acceso al financiamiento para incorporar más tecnología e integrarse a la cadena de valor. Esa es la base de la transformación agroindustrial de los diferentes rubros agrícolas.

La política industrial debe definir el perfil de industrias a desarrollar de acuerdo con las ventajas comparativas del país y crear las condiciones necesarias para que las empresas inviertan en esas industrias. Esto implica mejorar las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica, la infraestructura física y digital, la logística, el transporte y el ambiente de negocios. Esto último, principalmente a través de una reducción significativa de la corrupción y de una mayor independencia de la Justicia.

Potenciando la sostenibilidad social.

El empleo en el Paraguay se concentra en trabajos informales de baja productividad, con baja remuneración, al que acceden las personas con escasa escolaridad. En ese sentido, la diversificación de la matriz productiva propuesta puede aprovechar mejor las ventajas comparativas del país para crear empleos más productivos, favoreciendo el trabajo decente, excluyendo el trabajo infantil y de adultos mayores. En primer lugar, las pequeñas fincas de producción agrícola, con incorporación de tecnología y vinculadas a las cadenas de valor, ofrecen una ocupación efectiva de mano de obra a través de cultivos alimentarios (autoconsumo) y cultivos comerciales (renta), mediante la inversión en infraestructura verde y en producción ecológica u orgánica, generando una externalidad ambiental y social positiva

Es precisa la capacitación de la fuerza laboral a lo largo de la vida, de manera que sean más productivas y se reciclen de acuerdo con la demanda. La masificación de la educación universitaria, sobre todo en áreas con poca oportunidad laboral, no resuelve el problema del empleo y constituye una asignación deficiente de recursos públicos y privados. En este caso, es mejor fortalecer la educación técnica, más adecuada al perfil de los jóvenes y a la demanda del mercado. La intermediación laboral es también importante para las transiciones en el mercado de trabajo, porque aporta mayor información para resolver posibles fallas por falta de información entre la oferta de mano de obra y la demanda efectiva de las empresas.

Impulsando la sostenibilidad ambiental.

El modelo de crecimiento económico basado en el consumo del patrimonio natural parece haber llegado a su límite, especialmente en la Región Oriental. Dos estudios recientes de organismos multilaterales, Banco Mundial y BID, sobre la situa-

ción ambiental actual en el país, concluyen que “no está adecuadamente gestionado en este momento, lo que conduce a la sobreexplotación de los recursos naturales, la creciente degradación de los sistemas ecológicos y la vulnerabilidad al cambio climático y las variaciones climáticas, que pueden representar una responsabilidad social, ambiental y económica” En términos económicos, “la agricultura es un importante motor de crecimiento en Paraguay, pero es muy sensible a la variabilidad climática. De esta forma “las sequías, las inundaciones, las temperaturas extremas y los cambios en el calendario de los patrones de lluvia son los principales riesgos climáticos que enfrentan los productores agrícolas”. “Adicionalmente, los recursos hídricos están en riesgo debido a la alta y creciente contaminación, tanto de las fuentes superficiales como subterráneas de captación de aguas para consumo.

Internalizar los costos ambientales

Las externalidades ambientales generadas por el actual modelo de crecimiento ponen en riesgo la ventaja comparativa del Paraguay como productor de alimentos. Las consecuencias de esta situación impactarían negativamente en el PIB agrícola, principalmente en la producción de la agricultura empresarial.

Los precios relativos no reflejaron, en su momento, los costos ambientales incurridos en la producción agropecuaria y, entonces, esos costos fueron transferidos al resto de la economía y de la sociedad en forma de externalidad negativa.

La política pública más apropiada debe tener como objetivo la internalización de los costos ambientales a través de un impuesto ambiental a determinadas actividades agropecuarias, cuya recaudación será orientada a políticas de mitigación ambiental.

Este mecanismo impositivo no excluye las regulaciones ambientales necesarias para proteger el ecosistema. Tampoco la imperiosa necesidad de mejorar la capacidad de aplicación efectiva de las leyes. No se trata de que la producción agropecuaria empresarial deje de ser rentable, sino de que observe más estrictamente las regulaciones ambientales y de que incorpore en sus costos internos las externalidades negativas ocasionadas. Ambos objetivos son posibles.

2. Fortalecimiento del capital humano, la inclusión y la equidad

El Paraguay es considerado actualmente un país con ingreso mediano alto. Sin embargo, necesita afianzar el desarrollo de su capital humano, mejorar la inclusión social y promover la equidad. La inversión en capital físico resulta insuficiente para impulsar el desarrollo, razón por la cual adquiere crucial importancia la inversión

en capital humano que supone desarrollar las capacidades de las personas, principalmente a través de la educación y la salud.

Capital humano

Todos los países que lograron un crecimiento importante y sostenible tuvieron elevados niveles de inversión en capital humano, es decir, en educación y salud, aunque los gastos en estas áreas no aparezcan como inversión en las cuentas públicas. El objetivo de la educación no es solamente impartir conocimiento, sino también desarrollar habilidades no cognitivas como la curiosidad, la empatía y la sociabilidad.

El gasto público en educación, que es un bien público, se justifica por razones de eficiencia e igualdad de oportunidades.

Una buena parte del gasto educativo, 55 por ciento de Fonacide, fue descentralizada en organizaciones no gubernamentales, gobernaciones y municipios. Así, el Poder Ejecutivo transfiere recursos financieros públicos para la educación sin claras responsabilidades sobre los resultados. El Ministerio de Educación y Ciencias sigue teniendo la responsabilidad sobre los resultados de la educación, pero no tiene control sobre el uso de una parte importante de los recursos destinados a este sector. Solo el manejo partidizado, con notorios déficit de gestión y falta de transparencia, pueden explicar el desconcertante bajo impacto de los ingentes recursos, tributos y regalías de las binacionales que las gobernaciones y los municipios recibieron. La asignación de recursos tiene que ser realineada con la responsabilidad institucional sobre los resultados educativos.

El objetivo de la salud no se agota en el concepto de un derecho que poseen las personas, porque tiene un impacto importante en el crecimiento económico de diferentes maneras. La falta de salud de la población perjudica a la economía disminuyendo la oferta de mano de obra. Más aún, perjudica al más pobre, que carece de seguridad social, porque le resta días de trabajo y, en consecuencia, ingresos. Además, al pobre la enfermedad le genera gastos de bolsillo que le resultan casi imposible financiar debido a su escaso patrimonio y ahorro, y su casi nula capacidad de endeudamiento. Los pobres son, entonces, más vulnerables y se convierten fácilmente en víctimas de las prácticas clientelistas de los políticos y de los caudillos locales.

Aun siendo insuficiente el gasto en salud, un hecho que conduce al uso ineficiente de recursos es la superposición de las estructuras de servicios de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP) y del Instituto de Previsión Social (IPS) en uso de instalaciones, compras de medicamentos y equipos. Además, tienen lugar subsidios implícitos del MSP al IPS en el uso de las instalaciones del MSP por asegurados del IPS. Es primordial alcanzar una mayor integración de estas redes mediante acuerdos de cooperación y coordinación y, posteriormente, una unificación completa.

Inclusión social

Los programas monetarios, como son la pensión alimentaria de adultos mayores y la transferencia monetaria condicionada Tekoporã, aunque están mejor focalizados que los programas en especie, necesitan mejorar su población objetivo porque actualmente tienen fugas hacia beneficiarios no pobres y es necesario que amplíen su cobertura en la misma población pobre. Los programas principales en especie son la alimentación escolar y la vivienda social. Los programas de alimentación escolar tienen mayor cobertura, pero una dispersión mucho más fuerte hacia los quintiles no pobres, así como un elevado costo por beneficiario. Los fondos de estos programas de alimentación escolar deben ser reasignados al programa de Tekoporã, que está mejor focalizado, con la incorporación de un monto para la alimentación de los niños. Con estos mismos recursos y con un esquema análogo se podría potenciar el programa de nutrición infantil que actualmente existe, pero limitadamente.

Equidad

Cualquier modelo de desarrollo económico es insostenible si no se aborda apropiadamente la desigualdad de ingresos, riqueza y oportunidades. La desigualdad reduce el mismo crecimiento económico, porque incide negativamente en los incentivos y las expectativas de los trabajadores. Además, erosiona el bienestar y la cohesión social.

En cuanto a la desigualdad de ingresos, las propuestas de diversificación productiva apuntan al fortalecimiento de la agricultura familiar, las mipymes y la transformación productiva agroindustrial, para distribuir mejor los beneficios del crecimiento económico y generar empleo decente. Sin embargo, aunque estos objetivos se lograsen plenamente, la desigualdad puede no disminuir lo suficiente por lo que se sugiere implementar políticas redistributivas a través del sistema tributario y programas de gastos sociales adecuados.

El sistema tributario tiene que ser más progresivo, con una mayor incidencia de impuestos directos, especialmente de un impuesto a la renta personal que grave efectivamente a los quintiles de altos ingresos y que alivie a los segmentos de ingresos medios.

En cuanto a la asignación de recursos públicos, estos también tienen que ser progresivos. Hay que evitar el gasto en los que no necesitan y gastar más y mejor en los que sí necesitan. Obrar de modo contrario es amplificar la desigualdad en lugar de reducirla. Los gastos e inversiones deben ser redireccionados a las áreas rurales, las regiones más pobres, incluida las urbanas, y la población más excluida, como los campesinos e indígenas.

La desigualdad de riqueza está determinada, principalmente, por la concentración de la tierra. La herramienta preferente de política pública para abordar este problema es el impuesto inmobiliario.

La mejora de los servicios básicos de salud, educación y seguridad también contribuirá a disminuir la desigualdad de oportunidades, especialmente la originada por el idioma, la etnia y la denominada brecha digital.

3. Fortalecimiento de las instituciones macroeconómicas, microeconómicas y políticas

El rol del Estado es garantizar la estabilidad macroeconómica, impulsar el aumento de la producción y del empleo, proveer bienes y servicios públicos, internalizar las externalidades negativas y redistribuir el ingreso. La fortaleza de las instituciones garantiza la estabilidad, la planificación y la coherencia de las políticas en un horizonte de largo plazo, que permiten a los agentes económicos planificar y concretar sus inversiones.

Instituciones macroeconómicas

Ninguna economía se puede desarrollar en medio de desequilibrios macroeconómicos. La estabilidad macroeconómica es una condición insustituible para el crecimiento económico a mediano plazo. Cuando se pierde la estabilidad, su recuperación requiere tiempo y valiosos recursos. La historia de las crisis macroeconómicas recientes en el Paraguay así lo demuestran. La estabilidad macroeconómica lograda a partir de 2003 fue un factor clave para el crecimiento en los años posteriores.

El sistema financiero ha tenido un importante crecimiento en un entorno de mercado más competitivo, con aceptables indicadores de solidez y solvencia. La supervisión también ha mejorado notablemente, aunque sigue siendo asimétrica, con sectores fuertemente regulados, como bancos y empresas financieras; y otros menos regulados, como cooperativas y casas de crédito.

Asimismo, corresponde fomentar una mayor competencia en el mercado financiero para que la oferta al consumidor mejore en calidad y precio. El mercado financiero abarca a todos los agentes que intervienen en la colocación de créditos de diferentes maneras, no solo a los bancos y financieras. También las casas de bolsa, cooperativas, casas de crédito, comercios y asociaciones de empleados están en este mercado, donde debería haber mayor competencia para que las tasas de interés sean menores.

Un elemento clave es mejorar la información financiera en la economía. La mayor disponibilidad de información permitirá que las instituciones mejoren sus modelos de negocios, identifiquen mejor los riesgos de los usuarios, ofrezcan mejores servicios y apliquen tasas de interés más bajas en sus operaciones de crédito. La actual

estructura de mercado exige que el Estado asuma la tarea de organizar una base de datos positiva sobre el endeudamiento de las familias y las empresas en la economía (cooperativas, casas de crédito, comercios, servicios públicos, entre otros).

Es necesario que las funciones de las diferentes instituciones de la banca pública sean armonizadas en una estrategia de desarrollo económico que fije los objetivos o parámetros generales y deje la gestión operativa en manos de cada institución. El Ministerio de Hacienda, en representación del accionista principal, el Estado, y la Secretaría Técnica de Planificación, como articuladora de los planes de desarrollo, podrían coordinar las acciones y brindar las directrices a estas instituciones. La STP debería ocuparse de la coordinación con los ministerios sectoriales, idealmente a través de un mecanismo legal.

Es necesario introducir un marco fiscal de mediano plazo que incorpore el ciclo económico completo (auge y recesión) y la totalidad de los compromisos fiscales, modificando el concepto de déficit fiscal permanente, en la práctica, que incorpora la actual Ley Responsabilidad Fiscal. El nivel óptimo de endeudamiento de un país depende crucialmente de cuatro factores: la estructura de la economía, los indicadores financieros del Estado, la capacidad de gestión de las instituciones y el perfil de la deuda. Se trata de limitar las conductas de transferencia de responsabilidad en la cosa pública, como el endeudamiento, donde una administración puede transferir una deuda excesiva a la siguiente administración.

En una economía como la paraguaya, la política fiscal debe conservar cierto espacio fiscal para mantener la capacidad de implementar una política anticíclica. Este rol demanda administrar con prudencia la disyuntiva de la expansión contracíclica versus liquidez financiera. El espacio fiscal y la capacidad de endeudamiento que se consiguen mediante una adecuada regla fiscal facilitan la administración del dilema que plantean la expansión contracíclica y la disponibilidad financiera, con mayor razón cuando se carece de un fondo de estabilización.

La movilización de recursos domésticos constituye un factor clave para la sostenibilidad fiscal. Ninguna economía se desarrolla exclusivamente con endeudamiento. A medida que un país se desarrolla, la población demanda más y mejores bienes y servicios públicos y sin un buen sistema tributario el Estado tiene límites para financiar las políticas públicas que permitirían mejorar las condiciones para un crecimiento y desarrollo económico equitativo.

La asignación de recursos tiene que responder a una estrategia de desarrollo con un horizonte de mediano plazo. La calidad del gasto es clave para generar credibilidad en las políticas públicas ya que la sociedad es la que debe asumir los sacrificios, a través de su contribución impositiva o aceptando las consecuencias de las políticas de ajuste en el presente para mejorar su bienestar en el futuro. La estructura de gastos en el Paraguay debe responder a criterios de eficiencia, transparencia y equidad. En las transferencia de recursos, también debe haber transferencia de respon-

sabilidades. La recepción de recursos sin responsabilidades institucionales conduce al derroche, a la pérdida de recursos y a la corrupción.

Instituciones microeconómicas

Las instituciones sectoriales pasaron por un proceso de atomización que las hizo perder capacidad en la planeación y ejecución de políticas de impacto en la producción. Esta situación las volvió más vulnerables a la captura de políticos y gremios empresariales, debilitándolas aún más. La implementación de políticas de crecimiento económico diversificado y sostenible dependen del cambio institucional del MAG, del MIC y de las empresas públicas, así como de la regulación de los mercados y de los fondos de jubilación para la movilización del ahorro e inversión domésticos.

El MAG debe recuperar su capacidad de rector de la política agropecuaria, actualmente diluida en varias instituciones autónomas, para armonizar los intereses del crecimiento, del medio ambiente y de las diferentes unidades productivas. Las políticas y la asignación de los recursos deben ajustarse a una estrategia de crecimiento que responda a los objetivos del Estado y no solo de determinados sectores particulares. Es necesaria una transformación institucional que ajuste los mecanismos legales para que el MAG pueda fijar las políticas vinculantes de los diferentes órganos autónomos relacionados y fortalecer sus recursos humanos y equipamiento en infraestructura para el ejercicio efectivo de dicha rectoría.

El MIC debe dejar la administración formal de algunas empresas públicas para transformarse en una institución que diseñe e implemente políticas y regulaciones sectoriales. Este nuevo enfoque organizativo implica desarrollar una nueva política industrial, potenciar la competitividad del país, promover las inversiones y exportaciones, reevaluar los subsidios existentes a las inversiones, mejorar la calidad de los recursos humanos, limitar la influencia de los gremios y ejercer efectivamente la regulación de los mercados.

El país debería migrar de la triangulación comercial, ilegal en su mayor parte y vulnerable a las políticas de los países vecinos, hacia una producción industrial vinculada al mercado externo y conectada al mercado interno, a través de la diversificación de la producción agropecuaria y la agroindustrialización.

La regulación de los mercados en el sector real constituye un factor fundamental para una adecuada asignación de recursos de las fuerzas del mercado, que incide en la eficiencia, competitividad y desarrollo económico. A la institución reguladora le corresponde supervisar todo lo relacionado con prácticas anticompetitivas de cualquier ámbito. Es decir, cualquier hecho que impida o restrinja la libre competencia, como las prácticas colusorias, abusos de posición monopólica y concentraciones que puedan afectar el funcionamiento del mercado o a los consumidores.

Para cumplir con estos desafíos, ambos ministerios necesitan un fortalecimiento institucional significativo que limite la influencia de los gremios empresariales. Necesitan incorporar técnicos altamente cualificados en temas sectoriales o iniciar un plan de capacitación de técnicos jóvenes, con ayuda del programa Becal, en un horizonte de mediano plazo. También, necesitan potenciar un equipo de alta gerencia que no resienta las sucesivas rotaciones de ministros.

Dada la experiencia adversa del pasado en el manejo de los fondos de jubilación, es fundamental construir una institución supervisora fuerte y libre de conflictos de intereses. Asimismo, se necesita un marco legal para la inversión de los fondos de jubilación que armonice los criterios de seguridad y rentabilidad. La mejor articulación ahorro-inversión facilitará la inversión de largo plazo en la economía, incidiendo favorablemente en el crecimiento y el desarrollo.

Instituciones políticas

El desarrollo económico no puede ignorar la dimensión política en la formulación de las políticas públicas. Los principales problemas de la política en el Paraguay, que interfieren en el desempeño económico, guardan relación con la calidad de la representación política, el desequilibrio entre los poderes del Estado, la atomización de instituciones del Poder Ejecutivo y la desordenada descentralización.

La baja calidad de la representación política, el prebendarismo y el clientelismo político afectan, en diferentes grados, a casi todos los partidos políticos. Estas prácticas erosionan el vínculo entre la representación política y la ciudadanía, impiden la efectividad de las políticas públicas y debilitan la calidad de la democracia. Además, facilitan el desvío de dinero público a las actividades políticas, especialmente de las compras y contratos públicos, e impiden la construcción de una burocracia meritocrática en el servicio civil. Otra consecuencia es la captura política y/o empresarial de las instituciones estatales, que resta eficiencia a la acción del Estado, impide la adecuada competencia en los mercados e interfiere la asistencia social.

El desequilibrio de poderes, que favorece al Congreso, hace que prácticamente cualquier iniciativa del Poder Ejecutivo, especialmente en materia económica, deba pasar por el Poder Legislativo. Más aún, el Congreso se adjudica funciones administrativas propias del Poder Ejecutivo, limitando la función de administrador de la República de este último. Este desequilibrio también afecta a la Justicia con una influencia desmedida del Congreso en el nombramiento y remoción de jueces y fiscales.

La creación de municipios, que no parece tener fin, obedece a las distorsiones generadas por la transferencia automática de recursos provenientes del impuesto inmobiliario de los municipios más ricos y, sobre todo, de las regalías de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá. Estas prácticas, que son consecuencia lógica del clientelismo político, tuvieron el efecto de disminuir la capacidad de gestión de los

municipios más ricos, incentivar la pereza fiscal y el derroche de los demás distritos, exacerbar la captura de municipios y, sobre todo, retrasar una política de distribución más equitativa de la tierra.

Los evidentes conflictos de intereses que se generan en el manejo de la cosa pública deben ser corregidos. Actualmente no existe una legislación que salvaguarde la integridad y la finalidad de bien común de las políticas públicas. En este mismo marco, se precisa de una legislación que limite la puerta giratoria para todo el sector público, especialmente para la alta gerencia, incluyendo periodos prudenciales de enfriamiento al dejar los cargos públicos. Esta legislación también deberá regular la participación del sector privado o de gremios en la administración y gestión del Estado, además de limitar las funciones administrativas del Congreso en actividades propias del Poder Ejecutivo. Todas estas iniciativas restringirían la captura del Estado por intereses particulares, políticos o gremiales.

Ningún modelo de gobernabilidad es perfecto, y la corrupción generalizada puede destruir cualquier arquitectura estatal. En el Paraguay, la elevada corrupción, de acuerdo con importantes encuestas de percepción, resta credibilidad a los liderazgos y al funcionamiento del Estado. La rendición de cuentas exige que los servidores públicos informen periódicamente a la ciudadanía sobre su desempeño y gestión.

El fortalecimiento de la institucionalidad política constituye el desafío central para mejorar la calidad y la efectividad de las políticas públicas, así como el fortalecimiento de la institucionalidad macroeconómica y sectorial lo es para el desarrollo sostenible e inclusivo.

Epílogo

Este estudio trasciende los límites de la teoría económica del crecimiento para adentrarse en los obstáculos y desafíos del desarrollo económico, un enfoque que abarca el funcionamiento de las instituciones y su impacto en el bienestar de la sociedad y en el medio ambiente, en los últimos sesenta años. Recoge lecciones aprendidas y propone líneas de acción para un desarrollo económico más inclusivo y sostenible y pretende contribuir a la profundización del debate acerca de los temas del desarrollo económico, con un horizonte de mediano y largo plazo.

El concepto de crecimiento, como objetivo de una sociedad, no se agota en la idea misma del crecimiento. Es necesaria una mirada al desarrollo económico que contempla cómo una sociedad crece y cambia y, sobre todo, cómo mejora el bienestar

de la sociedad y cuida el medioambiente por la sociedad misma y por la sostenibilidad de la propia economía agropecuaria. De esta manera, esta mirada holística no solamente es estrictamente ética, sino también económica. Por esta razón, un crecimiento que no genera mejoras en el mercado laboral y tributos para aumentar la capacidad del Estado de promover el bienestar general de la sociedad, aun cuando sea elevado, sostenible y menos volátil, ese crecimiento no contribuye al desarrollo.

El país cuenta con una población joven y baja densidad demográfica, recursos naturales y energía limpia. Sin embargo, existen todavía altos niveles de desigualdad y pobreza. En este contexto resalta la importancia del funcionamiento adecuado de los mercados laborales y su rol en la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad, así como del fortalecimiento de una clase media por la vía de los ingresos laborales, apoyada por la protección social. Las políticas públicas deben corregir las fallas existentes en la estructura económica y disponer de mayores recursos financieros para invertir en capital humano, mejorando el bienestar y potenciando la productividad económica.

Una política fiscal progresiva es clave para la implementación de las políticas públicas. Es necesario un aumento de la presión tributaria a través de la mayor progresividad de los tributos, algunos ajustes impositivos y un mejor combate a la evasión. También el gasto público debe ser progresivo, mejorando su calidad, eficiencia y evitando despilfarros. En otras palabras, se trata de distribuir mejor las cargas en la sociedad, tanto en su contribución como en sus beneficios. Corresponde una redefinición institucional de roles y responsabilidades de las políticas públicas de manera que la transferencia de recursos vaya acompañada por la transferencia de responsabilidades sobre los objetivos de políticas.

Todo lo planteado impone un examen de las instituciones, con sus reglas de juego formales e informales. Las instituciones influyen en el clima de negocios y en las decisiones de inversión tanto de nacionales como de extranjeros. En ese sentido, es imperativa una mejora en la administración de la Justicia, que ayude a disminuir la impunidad, la corrupción y el crimen organizado. Asimismo, en muchas instituciones estatales corresponde un rediseño que evite su captura por grupos con intereses particulares. También hay que combatir la informalidad, bastante extendida, que se traduce en el incumplimiento de las normas legales que supone un obstáculo serio para los negocios formales y que se erige en impedimento importante del desarrollo. Los servidores públicos y las instituciones del Estado tienen la responsabilidad de transparentar sus actos y de rendir cuentas de ellos.

