

# **CRECIMIENTO Y DESARROLLO**

## *Económico en Paraguay*

**BALANCE  
Y PROPUESTAS**  
PARA UNA

**ECONOMÍA  
SOSTENIBLE E INCLUSIVA**

**DIONISIO BORDA  
MANUEL CABALLERO**



# **CRECIMIENTO Y DESARROLLO**

## *Económico en Paraguay*

**BALANCE  
Y PROPUESTAS  
PARA UNA**

**ECONOMÍA  
SOSTENIBLE E INCLUSIVA**

**DIONISIO BORDA  
MANUEL CABALLERO**

Esta publicación es resultado de un Proyecto financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEl del FONACIDE.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Diseño de tapa: Luis Alberto Boh  
Edición: Eduardo Miranda  
Diagramación: Karina Palleros  
Impresión: QR Impresiones  
Asunción, noviembre 2020

ISBN: 978-99967-991-1-2 (versión impresa)  
ISBN: 978-99967-991-2-9 (versión digital)

## **Tabla de contenido**

|  |            |
|--|------------|
| Prólogo .....  | VII        |
| Introducción.....  | XV         |
| <b>I. Crecimiento y Desarrollo Económico.....</b>  | <b>1</b>   |
| Antecedentes .....   | 2          |
| Marco teórico.....   | 6          |
| <b>II. Los Ciclos Económicos del Paraguay .....</b>  | <b>17</b>  |
| Crecimiento acelerado, expansión de la frontera agrícola<br>y construcción de Itaipú (1961-1983).....  | 27         |
| Crecimiento lento, choques externos y crisis financiera<br>(1984-2002) .....                           | 47         |
| Retorno al crecimiento, superciclo de materias primas y<br>estabilidad macroeconómica (2003-2018)..... | 72         |
| <b>III. Desarrollo institucional .....</b>   | <b>91</b>  |
| Instituciones políticas.....   | 93         |
| Instituciones y políticas macroeconómicas.....   | 103        |
| Instituciones y políticas sectoriales .....  | 116        |
| <b>IV. Empleo, Pobreza y Desigualdad.....</b>  | <b>137</b> |
| Empleo.....  | 138        |
| Pobreza.....   | 149        |
| Desigualdad .....  | 161        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>V. Hacia un nuevo desarrollo económico.....</b>   | <b>171</b> |
| Lecciones aprendidas.....  | 172        |
| Propuestas para un desarrollo futuro .....   | 180        |
| i) Crecimiento económico diversificado y sostenible.....                                     | 180        |
| ii) Fortalecimiento del capital humano, la inclusión y la equidad .....                      | 192        |
| iii) Fortalecimiento de las instituciones macroeconómicas, microeconómicas y políticas ..... | 204        |
| Pandemia.....  | 136        |

|                      |            |
|----------------------|------------|
| <b>Epílogo .....</b> | <b>251</b> |
|----------------------|------------|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| Referencias Bibliográficas..... | 255 |
|---------------------------------|-----|

## Gráficos

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Gráfico 1  | Variación Porcentual del PIB.....                              | 19 |
| Gráfico 2  | PIB por habitante y Población .....                            | 19 |
| Gráfico 3  | Participación del PIB por Sectores Económicos.....             | 22 |
| Gráfico 4  | Índice del PIB por habitante (En US\$ Constantes de 2010)..... | 23 |
| Gráfico 5  | Productividad Total de Factores.....                           | 25 |
| Gráfico 6  | Exportaciones por Principales Productos.....                   | 33 |
| Gráfico 7  | Formación Bruta de Capital.....                                | 37 |
| Gráfico 8  | Tipo de Cambio Nominal G/US\$.....                             | 40 |
| Gráfico 9  | Reservas Internacionales (US\$).....                           | 42 |
| Gráfico 10 | Resultados Fiscales (AC y SPNF) y Deuda Externa.....           | 43 |
| Gráfico 11 | Exportaciones de Productos Agrícolas .....                     | 50 |
| Gráfico 12 | Términos de Intercambio .....                                  | 51 |
| Gráfico 13 | Algodón: Superficie y Rendimiento .....                        | 52 |

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| Gráfico 14 | Precios Internacionales del Algodón.....                                    | 52  |
| Gráfico 15 | Soja: Superficie y Rendimiento.....   | 54  |
| Gráfico 16 | Precios Internacionales de la Soja.....                                     | 54  |
| Gráfico 17 | Rentas Binacionales .....   | 56  |
| Gráfico 18 | Reexportaciones.....  | 58  |
| Gráfico 19 | Balance Fiscal de la Administración Central.....                            | 62  |
| Gráfico 20 | Deuda Pública .....   | 63  |
| Gráfico 21 | Profundidad Financiera .....  | 69  |
| Gráfico 22 | Depósitos y Dolarización.....   | 69  |
| Gráfico 23 | Crecimiento por Sectores Económicos.....                                    | 74  |
| Gráfico 24 | Participación en el PIB por Sectores Económicos.....                        | 75  |
| Gráfico 25 | Exportaciones por Niveles de Procesamiento .....                            | 77  |
| Gráfico 26 | Estructura Exportadora.....   | 78  |
| Gráfico 27 | Exportaciones por Principales Productos.....                                | 80  |
| Gráfico 28 | Exportaciones de Maquila.....   | 80  |
| Gráfico 29 | Resultado Fiscal de la Administración Central y<br>Deuda Pública .....      | 86  |
| Gráfico 30 | Inversión de la Administración Central .....                                | 86  |
| Gráfico 31 | Perfil de la Deuda Pública 2004.....  | 88  |
| Gráfico 32 | Perfil de la Deuda Pública 2018 .....                                       | 88  |
| Gráfico 33 | Desempleo Abierto .....   | 141 |
| Gráfico 34 | Desempleo y PIB.....  | 141 |
| Gráfico 35 | Pobreza y PIB por habitante.....  | 156 |
| Gráfico 36 | Pobreza y Desigualdad.....  | 156 |
| Gráfico 37 | Ingreso por habitante (En términos de valor de la<br>línea de pobreza)..... | 160 |
| Gráfico 38 | Pobreza por Área de Residencia.....   | 160 |
| Gráfico 39 | Participación en el Ingreso Total del Quintil<br>Más Pobre.....             | 164 |
| Gráfico 40 | Participación en el Ingreso Total del Quintil<br>Más Rico.....              | 164 |

|            |                                       |     |
|------------|---------------------------------------|-----|
| Gráfico 41 | Crecimiento y PIB por habitante ..... | 165 |
| Gráfico 42 | Coefficiente de Gini.....             | 166 |

### Tablas

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| Tabla 1 | PIB en Miles de Millones de US\$ Corrientes /<br>En Porcentaje del Total de Países ..... | 20  |
| Tabla 2 | Balance de Pagos - En Millones de US\$.....  | 35  |
| Tabla 3 | Bancos y Financieras .....   | 67  |
| Tabla 4 | Porcentajes de Familias Bajo la Línea de Pobreza<br>Según Diferentes Estimaciones .....  | 153 |



## Prólogo

---

Es un privilegio escribir el prólogo de este libro de autoría de Dionisio Borda y Manuel Caballero, obra que constituye un verdadero “tour de force” analítico y prescriptivo de la economía paraguaya y sus desafíos. Como toda obra densa y rica, la misma induce al lector, y en este caso al prologuista, a intercalar con su presentación algunas reflexiones personales.

Los autores de este volumen abordan su objeto de estudio con una perspectiva que conjuga el análisis teórico con la visión de la praxis. Es un estudio que excede la reflexión desde la teoría económica y la complementa con una interpretación a partir de la difícil labor del facultativo, o “practitioner”, aquel que tiene como tarea no solo comprender la realidad sino también transformarla. Los autores combinan ambas miradas y las hacen converger en un rico, sólido y enriquecedor estudio.

El volumen comienza con un análisis de las etapas del crecimiento económico de los últimos 60 años, periodo en el que se distinguen tres etapas: 1961-1983; 1984-2002; y 2003-2018. El primero se distingue por un crecimiento acelerado que descansó sobre la expansión de la frontera agrícola y la construcción de Itaipú. El segundo se caracteriza por crecimiento lento, choques externos y crisis financieras. El tercero por la estabilidad macroeconómica y el superciclo de las materias primas.

Los autores, sin embargo, van más allá del mero análisis de factores exógenos –condiciones económicas externas– y endógenos –dotación de recursos y motores del crecimiento– para ofrecer las claves interpretativas de una parte de las características de dichos ciclos. Agregan que la otra parte de la ecuación es resultado del menú de opciones de políticas públicas disponibles y de las políticas adoptadas, es decir, “las variaciones de las políticas macroeconómicas y de las instituciones que las ejecutaron”. Ni en la economía ni en la política fue nuestro país una suerte de hoja solitaria oscilando al compás de los vientos externos.

Mas allá del juicio que merezca la adopción de uno u otro menú de políticas económicas, este hecho evidencia algo a la vez simple y crucial. El Paraguay siempre tuvo poder de agencia, es decir, siempre dispuso de un margen de maniobra para elegir su destino. Cuando con insistencia se pone énfasis en la teoría de que todo es producto de factores externos o condicionamientos irreductibles o, en el peor de los casos, directamente de conspiraciones interna-

cionales, es de vital importancia rescatar la capacidad del Estado de optar por una hoja de ruta, por supuesto, dentro de los márgenes de un contexto más amplio. Rescatan así lo que los politólogos llaman “el poder de agencia”.

Los autores complementan el análisis económico con un indispensable examen del rol de las instituciones prevalentes en cada periodo. Siguiendo el pionero aporte de Douglas North, los autores usan el concepto de instituciones no solo en el sentido de organizaciones sino, sobre todo, del conjunto de reglas; incentivos positivos y negativos; flexibilidades y rigideces normativas; distribución del poder de decisión y veto formal o informal; centralización o descentralización de la estructura de toma de decisiones; autonomía del Estado y capacidad de persistencia en las políticas adoptadas.

En el periodo 1961-1983, la capacidad de toma de decisiones fue casi absoluta y las limitaciones al ejercicio del poder propias del Estado de Derecho fueron inexistentes. Desde el arribo de la misión técnica del FMI en 1956, la política monetaria estuvo bajo el control absoluto e incontestable de una emergente tecnocracia en el Banco Central que impulsó una política ortodoxa. Hubo, además, un fuerte apoyo político a quienes ejercieron la presidencia del Banco Central en las siguientes tres décadas. De la misma manera, las finanzas públicas fueron puestas bajo el férreo control de militares para garantizar la armonización de las políticas monetarias y fiscales.

Este esquema empezó a desmoronarse en el contexto de múltiples shocks externos y luego se puede discernir como el vértigo de los sucesivos shocks económicos y financieros combinados con una creciente fragmentación de la estructura de toma de decisiones.

La etapa que se inicia en 2003 está marcada por un proceso de recentralización del proceso de formulación e implementación de la política económica y de la adopción de criterios de estabilidad macroeconómica que, juntamente con el superciclo de las materias primas y el vigoroso combate a la pobreza, explican el éxito de la performance económica de los últimos 15 años. Esta recentralización fortaleció el Estado Social de Derecho y mejoró significativa, aunque efímeramente, la calidad de la democracia.

Los autores diseccionan también la densa, compleja y espesa trama institucional que caracteriza el proceso de toma de decisiones económicas. En primer lugar, destacan la debilidad de las instituciones. En efecto, si evaluásemos las instituciones del país en un continuo de debilidad-fortaleza –siguiendo a Brinks, Levistky y Murillo– observaríamos que su fragilidad se evidencia en su limitada capacidad de transformar la situación inicial en una distinta y en consonancia con el resultado deseado. Estas instituciones carecen de la fortaleza para alcanzar sus objetivos.

Pero, además de esta debilidad, nos encontramos con lo que Gretchen Helmke denomina “trampas institucionales”. Estas trampas tienen dos orígenes, como señalan los autores. En primer lugar, la captura del Estado por parte de

las elites empresariales que a menudo frenan la elaboración e implementación de políticas públicas basadas en el interés nacional y promueven aquellas orientadas a beneficiar a grupos de interés.

Por otro lado, existen trabas de carácter constitucional que tienen que ver con el poder excesivo que posee el Congreso para aprobar el presupuesto y para frenar y/o impulsar legislaciones económicas con intereses sectoriales.

Esto me conduce a la siguiente interrogante: ¿cómo en medio de esa maraña fue posible hacer avanzar la agenda iniciada en 2003? Me atrevo a hipotetizar que ello se podría explicar apelando al constructo de “instituciones informales” elaborado por Helmke y Levitsky. Ellas son “normas socialmente compartidas, creadas, comunicadas y enforzadas al margen de los canales establecidos oficialmente”. En un contexto de instituciones débiles e inefectivas, estas instituciones informales –entre otras cosas– permiten sustituir de facto a las instituciones formales para alcanzar los objetivos para los que aquellas fueron diseñadas, pero no lo lograron.

Sin embargo, esta disfuncionalidad genera altísimos costos de transacción y constituye un pesado lastre cuyo efecto erosivo es cada vez mayor. Como bien señalan Borda y Caballero, es preciso desbrozar este matorral de modo a garantizar un proceso de toma de decisiones económicas que asegure el logro de los objetivos de desarrollo económico sustentable social y medioambiental.

Esta constatación conduce al debate de la reforma constitucional. Como señalan los autores, y he sostenido también, la misma debería estar orientada a fortalecer la capacidad de tomas de decisiones económicas del Poder Ejecutivo y acotar las del Poder Legislativo, así como rectificar la paradoja de tener un Poder Judicial y un Poder Legislativo que a los efectos presupuestarios funcionan como Estados dentro del Estado.

El resultado es contar con un Ejecutivo con poderes para hacer lo que no debe: promover el clientelismo y manipular la Justicia y el Ministerio Público; y sin poderes para hacer lo que debe: formular e implementar políticas públicas y dirigir la administración del Estado. Por otro lado, el Congreso actúa como no debe al atribuirse funciones de coadministrador y manipular también la Justicia y el Ministerio Público. La disfuncionalidad es patente.

En el contexto actual, sin embargo, una reforma constitucional presenta altísimos riesgos y su realización puede abrir la caja de Pandora. Quien escribe estimó que al inicio del periodo presidencial 2008-2013 tal intento era posible siempre que reuniese tres requisitos: no reelección, modificaciones limitadas y explicitadas ex ante, y proceso expedito. Hoy, sin embargo, no están dadas las condiciones para impulsar una reforma, ya que puede resultar en un paso al abismo institucional.

Por un lado, una parte importante del liderazgo político se encuentra engeguada y obsesionada, por no decir ensimismada, con la reelección que en el contexto de debilidad

institucional de Paraguay representa un riesgo enorme de regresión a un sistema, si no dictatorial, ciertamente pretoriano o cesarista. Por otra parte, la multitud de intereses sectoriales existentes amenaza con tejer una verdadera telaraña constitucional que en la práctica atrape al Estado, lo desintegre administrativamente, lo vacíe de poder efectivo, feudalice aún más el país e imponga un corporatismo societal que difiera del corporatismo estatal salazarista o franquista pero que en la práctica produzca los mismos o aún peores y deletéreos resultados.

En la tercera sección, Borda y Caballero analizan el drama de la pobreza y la desigualdad y los desafíos del empleo digno. Muestran de manera convincente cómo el progreso realizado entre 2003 y 2013 llevó a una consistente y significativa reducción de la pobreza y la desigualdad y cómo a partir de dicho año el progreso se estancó. En el contexto de la pandemia del Covid-19, estos desafíos serán aun mayores por lo que la imperiosa necesidad de reformas políticas se torna en un urgente y angustiante llamado de atención.

El libro concluye con una muy ilustrativa lectura de las lecciones aprendidas y de los desafíos del quehacer futuro. La sección plantea lúcidamente una detallada propuesta de acciones para lograr un desarrollo económico diversificado, sostenido y social y ambientalmente sustentable, fomentando el capital humano, la inclusión social y la equidad, y fortaleciendo las instituciones macroeconómicas y microeconómicas para asegurar la calidad de las políticas públicas.

Tiene el lector en esta obra un libro de cabecera a la que indispensablemente deberá recurrir para comprender los aspectos esenciales del proceso de crecimiento y la necesidad de un auténtico desarrollo económico que aborda en profundidad y con lucidez los principales desafíos del presente y las lecciones del pasado.

Pero este libro, además, posee un mérito adicional: constituye una verdadera interpelación a las elites políticas y económicas del país a la que ellas no pueden prestar oídos sordos. Esperemos que no lo hagan.

**Diego Abente Brun, Ph.D.**

Profesor y Director del Programa  
de Estudios Latinoamericanos  
Elliott School of International Affairs  
George Washington University



## Introducción

---

La motivación principal del presente estudio ha sido analizar desde una perspectiva amplia la trayectoria del crecimiento y desarrollo económico del Paraguay durante casi sesenta años (1961-2018), considerando la interacción entre la economía, la política económica, el contexto político y las instituciones. Este trabajo pretende extraer lecciones de las crisis del pasado y proponer estrategias y políticas para un desarrollo sostenible e inclusivo que contribuyan al debate público sobre el futuro del país y alienten más estudios de los temas planteados.

Este trabajo revisa y consolida numerosos estudios que abordan desde diferentes disciplinas temas centrales del desempeño político, económico y social. Recurre, además, a varias series estadísticas para cubrir todo el periodo de estudio, algunas de las cuales tuvieron que ser construidas expresamente a partir de estimaciones de la época para su-

plir los vacíos de información. Algunos análisis debieron ser replanteados cuando, mientras se desarrollaba este estudio, las cuentas nacionales cambiaron de año base, las cuentas fiscales actualizaron su metodología contable y se introdujo una nueva metodología para medir el empleo y la pobreza.

Esta publicación contiene cinco capítulos. El primero, que trata sobre el crecimiento y desarrollo económico, describe los antecedentes y el marco teórico de la investigación. Plantea las principales hipótesis del estudio y hace una sucinta revisión bibliográfica acerca de la economía del desarrollo, en sus diferentes etapas y principales corrientes.

El segundo capítulo describe los ciclos económicos del periodo de estudio. El primer ciclo de crecimiento acelerado, expansión de la frontera agrícola y construcción de Itaipú (1961-1983), el segundo de crecimiento lento, choques externos y crisis financiera (1984-2002) y el tercero de retorno al crecimiento, a través del superciclo de materias primas y la estabilidad macroeconómica (2003-2018). En esta sección se identifican los patrones de crecimiento en los diferentes ciclos y se estima y analiza la productividad total de factores utilizando la nueva serie de las cuentas nacionales.

El tercer capítulo se enfoca en el desarrollo institucional del país. Más específicamente, en las instituciones políticas, las instituciones y políticas macroeconómicas y las instituciones y políticas sectoriales y su incidencia en el crecimiento y el desarrollo. El desempeño económico está

determinado no solo por las fuerzas del mercado, sino también por su interacción con las diferentes instituciones estatales y el contexto político. Se examinan aquí los progresos y retrocesos de las diferentes instituciones.

El cuarto capítulo analiza la influencia de la actividad económica y de las políticas públicas en el empleo, la pobreza y la desigualdad. Los ciclos económicos incidieron en los niveles y calidad de empleo y la disponibilidad de trabajo en los niveles de emigración y pobreza, históricamente elevados. La alta desigualdad fue un factor predominante durante todo el periodo de estudio y las políticas sociales ganaron importancia solo hacia el final del mismo.

El quinto capítulo extrae las lecciones aprendidas y formula propuestas de desarrollo futuro en tres áreas: i) crecimiento económico diversificado y sostenible; ii) fortalecimiento del capital humano, la inclusión y la equidad; y, iii) instituciones macroeconómicas, microeconómicas y políticas. Añade algunas consideraciones acerca de la pandemia del Covid-19 y su impacto económico y social. También analiza las respuestas de las políticas públicas, sugiere la expansión y focalización de la protección social y recomienda medidas de prudencia para el cuidado de la estabilidad macroeconómica.

Destacamos la colaboración de José Velaztiquí y Lilian Meza en el procesamiento de los datos estadísticos y Eduardo Miranda en la edición. Agradecemos los generosos comentarios de Diego Abente, Alejandro Santos, Fernando Masi, Verónica Serafini, Belén Servín, Jorge Corvalán, Jorge

Schreiner, Luis Alberto Boh, Leticia Carosini, Fernando Escobar y Jorge Duarte.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad para los decisores de las políticas públicas, para la academia y para la sociedad civil, así como para involucrar a los jóvenes en la construcción de una economía más eficiente y equitativa en el Paraguay.



# Crecimiento y Desarrollo Económico

## Antecedentes

---

La economía del Paraguay experimentó tres diferentes etapas de crecimiento en el periodo 1961-2018. De crecimiento acelerado, expansión de la frontera agrícola y construcción de Itaipú (1961-1983); de crecimiento lento, choques externos y crisis financiera (1984-2002); y, de retorno al crecimiento a través del superciclo de las materias primas y estabilidad macroeconómica (2003-2018). Estas etapas estuvieron asociadas, también, con las variaciones de las políticas macroeconómicas y de las instituciones que las ejecutaron. A lo largo del periodo de estudio fueron implementadas políticas contractivas y expansivas, alternadamente, para hacer frente a choques y a restricciones domésticas. Los choques se refieren a los cambios en los mercados externos, los efectos del clima en la oferta y la demanda de la producción exportable o en el conjunto de la actividad económica, la situación de la región y las políticas adoptadas por países, con influencia en la economía global, algunas veces como consecuencia de crisis económicas. Las restricciones domésticas tienen que ver con la vigencia del estado de derecho y con la disponibilidad de infraestructura, de recursos humanos calificados, de tecnología y de recursos naturales.

En el comportamiento sectorial de la economía paraguaya, hubo un marcado liderazgo de la agricultura, de las inversiones públicas y, en menor medida, de las industrias y de los servicios. Las políticas sectoriales o microeconó-

micas, que se caracterizan por su aplicación limitada, tuvieron impacto y costos variables. En la primera etapa, el aumento de la actividad agropecuaria obedeció a la política agrícola de fomento de la producción por rubro y, en un segundo momento, a la expansión de la frontera agrícola y a la creciente demanda de los mercados externos. La industria acompañó, a un ritmo menor, el sector agropecuario. El comportamiento del comercio y los servicios estuvo también muy vinculado al crecimiento agropecuario, quizás con excepción del comercio fronterizo. La construcción dio un salto importante, impulsado en un primer momento por las inversiones públicas, principalmente en las hidroeléctricas Acaray, Itaipú y Yacyretá, y por el posterior desarrollo de las construcciones urbanas.

El crecimiento económico y la política económica tuvieron un impacto más bien débil en el mercado laboral y en la disminución de la pobreza y la desigualdad. Por su parte, las políticas sociales fueron limitadas y deficientes. Como consecuencia de ello, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad siguen siendo materias pendientes de las políticas públicas, y del desempeño económico que se caracteriza por ser poco diversificado y poco redistributivo.

A partir de 2015, la economía paraguaya parece estar entrando en una nueva etapa. Ésta se caracteriza por el surgimiento de nuevos actores y sectores económicos (manufactura y servicios), como también por un menor crecimiento como consecuencia de la desaceleración del mercado internacional de materias primas y de un entorno regional

complejo y adverso. Las instituciones y las políticas públicas aún siguen siendo débiles y muy enfocadas en el corto plazo. El Estado carece de una estrategia para encarar los desafíos de mediano y largo plazo, que pasan por la diversificación productiva, una mejor distribución del ingreso, un menor nivel de pobreza, una mayor formalización del empleo y su consiguiente impacto en el fortalecimiento del sistema de jubilaciones y pensiones, un mayor cuidado del medioambiente y una mejor calidad de las instituciones públicas, que incluya una profesionalización del servicio civil, una mejora en la transparencia de la gestión pública, una mayor efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos, y un incremento en la seguridad y en la eficacia al combate del crimen organizado.

La primera hipótesis del estudio consiste en la verificación de la causa y los patrones del crecimiento económico. Es decir, comprobar si el crecimiento económico fue el resultado de condiciones externas, de una estrategia doméstica o de una combinación de ambos factores. Los patrones de crecimiento económico hacen referencia al modelo de crecimiento, concentrado o diversificado, y a su sostenibilidad en el tiempo, que es una función del consumo del patrimonio natural en el proceso de producción agropecuaria y sus efectos redistributivos.

La segunda hipótesis aborda la debilidad-fortaleza institucional de las políticas públicas. Las políticas macroeconómicas (fiscal y monetaria) condicionaron la administración de los ciclos económicos del periodo de estudio. El desarrollo de la institucionalidad económica no fue unifor-



me, con una mayor consolidación de la política monetaria versus la política fiscal. El manejo de la política macroeconómica para administrar los ciclos económicos fue variable en los últimos decenios, con características contracíclicas o procíclicas dependiendo del liderazgo del momento. Hubo severas restricciones institucionales que limitaron el alcance de las políticas sectoriales (infraestructura, industria, agricultura y servicios) y el desempeño de las empresas públicas. La política sectorial o microeconómica tuvo escaso impacto en la asignación de recursos. Tales limitaciones fueron consecuencia de diseños deficientes, pobre gerenciamiento, escaso cumplimiento de las disposiciones, ausencia de evaluación y poca transparencia. Estos problemas institucionales del Estado impidieron un mayor desarrollo económico.

La tercera hipótesis intenta demostrar que el crecimiento económico y las políticas económicas (macroeconómicas y sectoriales) fueron parcialmente efectivas en disminuir los niveles de pobreza y desigualdad, aunque estos permanezcan relativamente elevados. El crecimiento del sector agropecuario, a lo largo del periodo, no siempre tuvo efecto redistributivo. Las políticas públicas contribuyeron a la disminución de la pobreza y la desigualdad, aunque no fueron totalmente efectivas.

Por último, el estudio explorará qué estrategias y políticas económicas deberían ser implementadas para garantizar la estabilidad macroeconómica, la diversificación de la matriz productiva, la mejor distribución del ingreso, el cuidado del medio ambiente y el fortalecimiento de las ins-

tuciones públicas, para lograr un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

## Marco teórico

---

Las políticas económicas que los países ejecutan para mejorar el crecimiento y el desarrollo de sus sociedades se fundamentan en los debates académicos que los influyen y moldean. El canal de difusión son los organismos multilaterales que permean las políticas domésticas. El Paraguay, a pesar de su mediterraneidad y relativo aislamiento, también fue parte de las diferentes corrientes de pensamiento económico que influenciaron las políticas a través del tiempo.

Crecimiento económico y desarrollo económico no son sinónimos. El crecimiento económico consiste en el incremento de los bienes y servicios producidos por una economía, medido generalmente por el producto interno bruto (PIB). El desarrollo económico abarca, además del crecimiento económico, las transformaciones de la estructura productiva y de las instituciones, así como la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso con el objetivo de mejorar el bienestar de la población.

Históricamente, la economía del desarrollo estudia cómo las economías y las sociedades crecen y cambian. En sus comienzos, la discusión sobre el desarrollo económico

giraba alrededor de la capacidad del Estado de tener un rol productivo y un direccionamiento efectivo de las inversiones, al tiempo que se desconfiaba de los mercados. La experiencia de las décadas de los cincuenta y sesenta no justificó ese entusiasmo y, por consiguiente, en los años setenta y ochenta se tendió hacia la liberalización y la privatización. En los años noventa, muchas economías realizaron reformas de mercado y lograron darle un impulso al crecimiento económico. Pero, en muchos casos, también se comprobó que las reformas sin buenas instituciones ni adecuada gobernanza se frenaron o fracasaron. Como consecuencia de estas experiencias, fueron superados los extremos de Estado y mercado para centrar la atención en las relaciones entre instituciones y mercados (Meier y Stiglitz, 2001, p. viii).

En una primera etapa, la teoría económica del desarrollo se centró en la acumulación del capital físico, como una condición necesaria del modelo de crecimiento. La formulación clásica de Solow (1957) es la más conocida e influyente. En esta teoría, el crecimiento económico está en función de la acumulación del capital multiplicado por la participación del mismo capital ( $k/\text{PIB}$ ), así como también del factor trabajo multiplicado por su misma participación ( $l/\text{PIB}$ ) y se calcula el residuo como productividad total de factores. Esto último explicado, de manera exógena, por el progreso tecnológico<sup>1</sup>. A este trabajo seminal siguieron otras contribuciones, que Meier y Stiglitz (2001) mencionan, como las

---

1 La fórmula completa es:  $\partial Y/Y = (FK K/Y) \partial K/K + (FL L/Y) \partial L/L + Ft / Y$

“etapas del crecimiento” de Rostow, el “crecimiento balanceado” de Nurkse, el “gran empuje” de Rosenstein-Rodan, la “ilimitada oferta de mano de obra” y el modelo de “sector dual” de Lewis, la hipótesis de “términos de intercambio” y “sustitución de importaciones” de Prebisch-Myrdal-Singer y el “modelo de dos brechas” de Chenery. Todos estos modelos e hipótesis implican una fuerte intervención estatal en la asignación de recursos con el objetivo de corregir las fallas de los mercados. Estos modelos centrados en la acumulación de capital físico incorporaron, gradualmente, el concepto de capital humano, con sus consecuencias: salud, educación y aumento de la productividad. Todo esto también podría aumentar la productividad total de factores. Llegado a este punto, la lógica de intervención para corregir las fallas de los mercados resultó, con frecuencia, en fallas del Estado (Meier y Stiglitz, 2001, p. 17).

La segunda etapa de la economía del desarrollo centró su análisis en los principios fundamentales de la economía neoclásica. Bajo este principio los problemas de desarrollo no se explicaban por el punto de partida, sino por las malas políticas económicas implementadas. Por esta razón, se aconsejaba aplicar las políticas adecuadas, corrigiendo, entre otras cosas, las distorsiones de los precios y de los incentivos. Las grandes teorías de la primera etapa dieron paso a estudios microeconómicos para aplicaciones de política específicas debido, en parte, a la mayor disponibilidad de datos. Era más importante cómo se asignaba el capital que el nivel de su acumulación. La función de producción de Solow (1957) que explicaba el coeficiente residual como

avance tecnológico, fue vista por los economistas de segunda generación como un compuesto de efectos de diferentes fuerzas, al ser analizado desde una perspectiva microeconómica (Meier y Stiglitz, 2001, p. 18).

Así como el capital físico era importante en la primera etapa del desarrollo, el énfasis ahora se daba en el capital humano. Por esta razón, Romer (1986) ponía el foco en la acumulación del conocimiento como factor explicativo del progreso técnico, relacionado con la contribución seminal “Aprender haciendo” de Arrow (1962). Así los rendimientos marginales decrecientes del capital físico y del trabajo dan paso a un rendimiento creciente de escala debido a la acumulación del conocimiento. En cuanto al rol del Estado, la primera etapa lo toma como factor exógeno, mientras que la segunda generación lo incorpora como factor endógeno. Surgen líneas de pensamiento vinculadas a elección pública, elección colectiva, costos de transacción, derechos de propiedad, búsqueda de rentas y actividades improductivas de búsqueda de rentas. Dentro del marco teórico neoclásico se analizan las nuevas fallas de mercado (Stiglitz, 1989). Se pone énfasis en la información imperfecta de los mercados y su costo, mercados incompletos, costos de transacción, selección adversa y riesgo moral. El riesgo y la información imperfecta proveyeron las bases para un nuevo rol del Estado en la economía. Estas herramientas abrieron campos de investigación en dos sectores importantes: agricultura y finanzas. Mientras la primera etapa se concentró en la industrialización, la segunda dio más énfasis al desarrollo rural y a la necesidad de mejores políticas

financieras. Finalmente, se reconoce que no solo es necesario implementar políticas de precios correctas, políticas económicas correctas, sino también tener las instituciones correctas, es decir, sin distorsiones. En resumen, como había observado North (1997), se sabía qué políticas eran necesarias para un desarrollo exitoso, pero se conocía muy poco de cómo implementar esas políticas (Meier y Stiglitz, 2001, pp. 19-23).

Los desafíos actuales de la economía del desarrollo no se limitan al crecimiento económico, medido en términos de incremento del PIB por habitante, sino que van más allá, expandiendo la idea de desarrollo económico. Cuestiones como modelo de crecimiento, instituciones, complementariedad del Estado y del mercado, globalización, etc., son asuntos cruciales para la actualidad del desarrollo económico.

Siguiendo a Meier y Stiglitz (2001), en la evolución de la economía del desarrollo, se abordan algunos de los temas mencionados precedentemente. El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para otros objetivos del desarrollo humano (Sen, 1994). El modelo de crecimiento tiene más valor que el crecimiento mismo. Ahora se incorporan temas como la creación de empleo, reducción de la pobreza, distribución equitativa del ingreso y protección ambiental.

Las instituciones son las reglas de juego en la sociedad (North, 1997). Estas incluyen no solo las instituciones formales: constitución, leyes y regulaciones, sino también las

informales: normas de conducta, convenciones y conductas auto impuestas. Todas estas variables influyen en la determinación del desempeño económico.

Otro tema crucial es la complementariedad entre el Estado y el mercado. El Estado no es mejor que el sector privado produciendo bienes de producción o consumo, o induciendo innovaciones y cambio. Sin embargo, el Estado debe encarar la provisión de bienes públicos y las nuevas fallas del mercado, como información imperfecta, mercados incompletos y externalidades. Se entiende por provisión de bienes públicos: educación, salud, reducción de la pobreza, mejora en la distribución de ingreso, infraestructura física y social, cambio demográfico y protección del medio ambiente. Por eso, gobernanza y regulación tienen un rol clave en el crecimiento.

La globalización presenta ahora unos desafíos que van más allá de la política comercial. Estos abarcan los movimientos crecientes de capitales –incluye la evolución de las instituciones financieras–, las corrientes migratorias y las transferencias tecnológicas. Queda abierta a la controversia si la globalización beneficia a los países pobres, y a los mismos pobres dentro de cada país, y qué políticas puede aplicar cada nación para aprovechar sus beneficios y disminuir sus riesgos.

El crecimiento económico se asocia con la acumulación de factores y la innovación tecnológica, como se mencionó precedentemente. Sin embargo, en recientes estudios teóricos sobre el desarrollo, en línea con North (1990) estos procesos constituyen solo causa inmediata del crecimiento

económico. Hay un factor mediato endógeno, denominado instituciones económicas. Las instituciones económicas dan forma al crecimiento económico. A su vez, estas instituciones dependen del poder político, predeterminado por las instituciones políticas, que a su vez reflejan la distribución de los recursos de una sociedad (Acemoglu et al., 2015). Es decir, en una determinada sociedad las riquezas y los factores de producción están distribuidos de una manera, con mayor o menor concentración. Esto influye en la configuración del poder político y las instituciones políticas. Esta configuración es transmitida a las instituciones económicas que determinan el crecimiento económico inmediato y el mismo desarrollo económico.

En otro orden de cosas, gran parte de lo mencionado precedentemente lleva a cuestionarse si existe una receta única del crecimiento económico. La respuesta es que las elecciones de políticas nacionales son las determinantes principales del crecimiento económico. Las políticas de crecimiento son casi siempre específicas para cada contexto porque el ambiente o el entorno donde operan los hogares, las empresas y los inversores son diferentes en términos de las oportunidades y restricciones que presentan (Rodrik, 2012).

Por otra parte, hubo mucho debate acerca de las condiciones suficientes para el crecimiento económico sostenido en una determinada economía. En general, nadie puede estar seguro de que existan esas condiciones, aunque fueron caracterizadas unas trece economías que se desarrollaron



luego de la Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>. En este sentido, no se habla de condiciones sino de ingredientes que deben estar presentes en las políticas públicas que se implementen. Los ingredientes no constituyen una receta, tampoco hay un consenso en la secuencialidad de los ingredientes que deben estar presentes para un crecimiento sostenido. El trabajo de diseñar e implementar políticas públicas con estos ingredientes deberá confiarse a expertos con un profundo conocimiento del país en cuestión (Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, 2008).

Estas políticas se pueden agrupar, con cierta flexibilidad, en cinco categorías: i) acumulación, ii) innovación, iii) asignación, iv) estabilización y v) inclusión. La acumulación alude a altos niveles de inversión pública y privada. La infraestructura es un campo importante de la inversión, sobre todo al principio del proceso, y también lo son la salud y la educación, aunque contablemente no estén clasificadas como tal. La innovación consiste en hacer cosas nuevas (un nuevo mercado o industria) o hacer cosas de una manera nueva. La asignación aborda el rol de los precios relativos en el movimiento del capital y de la mano de obra y necesita señales claras y estables (microeconomía). La estabilidad hace referencia a una macroeconomía que salvaguarda a la economía de la recesión, insolvencia e inflación galopante. Por último, la inclusión apunta a la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta que, si una estrategia de crecimiento alcanza a todas las clases y regiones de una

---

2 Los países son: Bostuana, Brasil, China, Hong Kong (ahora parte de China), Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwan y Tailandia.

sociedad, es más difícil que se descarrile (Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, 2008).

En América Latina, la CEPAL es la institución que articuló la teoría estructuralista del desarrollo, a partir de los aportes de Prebisch. Esta teoría postula que la heterogeneidad estructural es clave para entender el subdesarrollo en la región. La relación entre la periferia y el centro explica tanto la condición de subdesarrollo como su persistencia, a través de las dinámicas tecnológicas y comerciales (i. e. términos de intercambio). Esta heterogeneidad es la razón de la desigualdad tan marcada en la región, donde un amplio segmento de la fuerza laboral permanece en actividades de muy baja productividad e ingresos (Infante, 2016).

Para encarar estas desigualdades se necesita una nueva arquitectura estatal que articule una nueva relación entre el Estado y la sociedad. El Estado debería dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral, promover bienes públicos y protección social, con énfasis universalista y redistributivo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2010).

Esta breve revisión de la literatura más relevante sobre el crecimiento y el desarrollo económico es importante porque estas ideas influyeron en la política doméstica, a través de los organismos multilaterales de cooperación. Después del planteamiento hecho sobre el tema de la investigación y la revisión de la literatura, el estudio ahora se enfoca en

conocer con profundidad los factores que interactúan en el crecimiento y el desarrollo del Paraguay. A continuación, un capítulo sobre la evolución del crecimiento económico reciente del país.



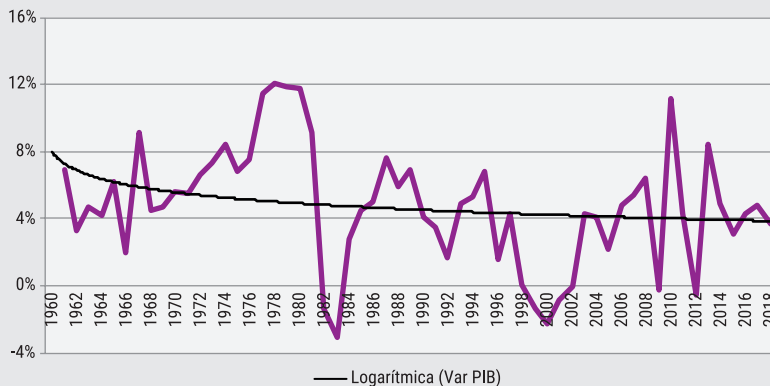


## Los Ciclos Económicos del Paraguay

Este estudio abarca el periodo 1961-2018, tramo de tiempo que permite observar los cambios y las interacciones en la economía, la sociedad y el Estado desde una perspectiva de largo plazo. En la teoría económica los ciclos pueden tener diferentes fases y duraciones. En general, se acepta que un ciclo comprende una fase expansiva o de auge y otra recesiva o de contracción y no necesariamente se ciñe a un determinado plazo. En cambio, el concepto de fluctuación económica se aplica más a las oscilaciones de corto plazo. Desde esta perspectiva, considerando el desempeño del PIB global del Paraguay, los años en estudio pueden ser agrupados en tres ciclos económicos con sus respectivos auges y contracciones bien marcados. El primero se extiende de 1961 a 1983, el segundo comprende los años 1984-2002 y el tercero comienza en 2003 y termina en 2018, año hasta donde llega este estudio.

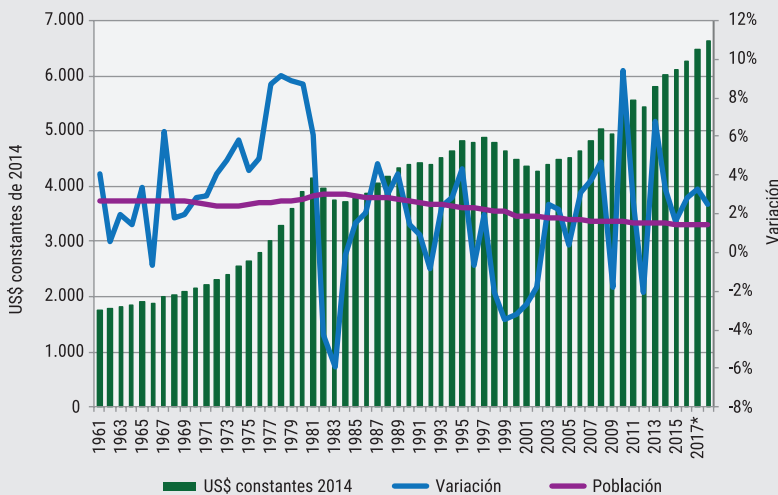
En el periodo de estudio, la economía creció a una tasa media anual del 4,6 por ciento (Gráfico 1), mientras que el incremento demográfico fue de 2,2 por ciento. Si bien, históricamente, el crecimiento económico siempre tiene un componente de volatilidad derivado de la dependencia del clima y de los mercados externos, ella se acentúa en la última parte de la serie. El ritmo de crecimiento de la población fue decreciente, con una tasa de 2,4 por ciento de promedio anual al principio del periodo y otra de 1,4 por ciento hacia el final. Por esta razón, el PIB por habitante (medido en dólares constantes de 2014) pasó de US\$ 1.768 en 1961 a US\$ 6.638 en 2018. Es decir, hubo un incremento de 2,4 por ciento de promedio anual (Gráfico 2).

**Gráfico 1 - Variación Porcentual del PIB**



FUENTE: Banco Central del Paraguay.

**Gráfico 2 - PIB por habitante y Población**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

El tamaño de la economía paraguaya representó apenas 0,7 por ciento del grupo de países de la región en 1962, pero esta participación fue creciendo hasta llegar a 1,3 por ciento en 2017 (Tabla 1). De ser la economía más pequeña de la región en 1962 (PIB US\$ 361 millones), por detrás de Bolivia (PIB US\$ 444 millones), el Paraguay (PIB US\$ 40 mil millones) superó ligeramente a Bolivia (PIB US\$ 38 mil millones) en 2017. Como puede observarse, Brasil es el país que registró el crecimiento económico más significativo. De ser la segunda economía de la región (38,1%), por detrás de Argentina (46,7%); pasó a ser la primera (66,2%). Este hecho tiene su relevancia debido a los vínculos crecientes de la economía paraguaya con la brasileña desde los años setenta.

**Tabla 1 - PIB en Miles de Millones de US\$ Corrientes / En Porcentaje del Total de Países**

| Año  | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Paraguay | Uruguay |
|------|-----------|---------|--------|-------|----------|---------|
| 1962 | 24,5      | 0,44    | 19,9   | 5,4   | 0,36     | 1,7     |
|      | 46,7%     | 0,9%    | 38,1%  | 10,4% | 0,7%     | 3,3%    |
| 2017 | 637       | 38      | 2.056  | 277   | 40       | 56      |
|      | 20,5%     | 1,2%    | 66,2%  | 8,9%  | 1,3%     | 1,8%    |

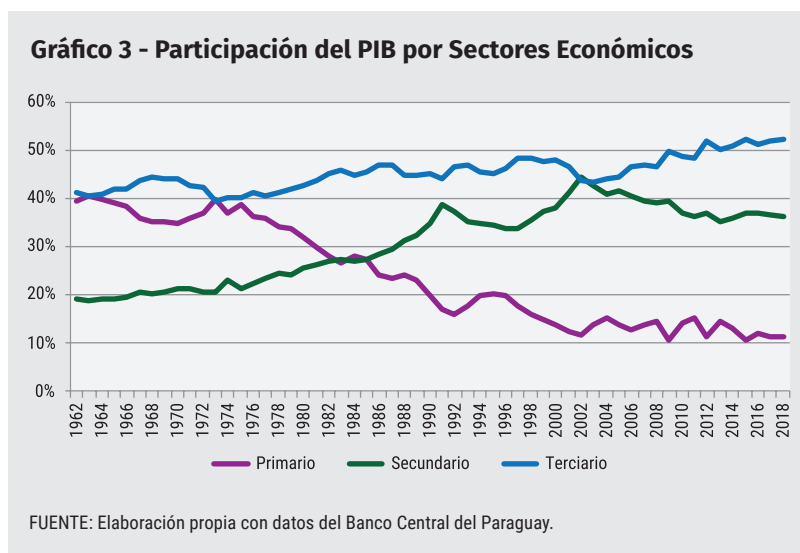
FUENTE: Banco Mundial

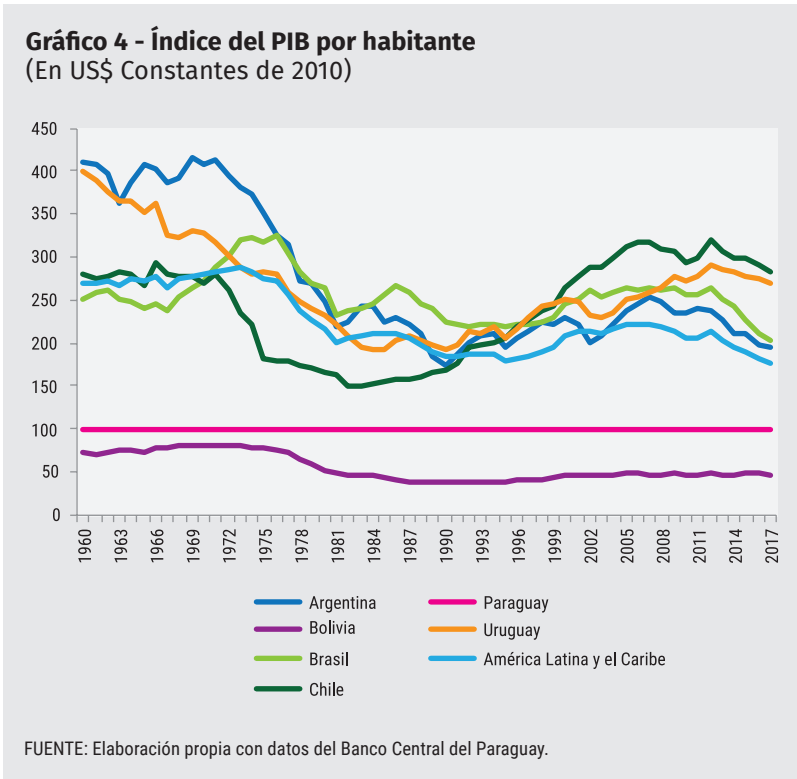


Entre 1962 y 2018, la participación sectorial se destacó por la disminución sustancial del sector primario, del 39 al 11 por ciento (Gráfico 3). El sector secundario, incluidos la construcción, la electricidad y el agua, tuvo un desempeño creciente en estos años, con una participación que pasó del 19 al 36 por ciento del PIB global. La construcción y la electricidad fueron responsables de este dinamismo, pues el sector industrial creció menos en todo el periodo. En términos de participación en el PIB, el sector secundario superó al primario a partir de 1983, principalmente por el efecto de la construcción de Itaipú. Luego, el sector secundario igualó al terciario en 2002, como resultado del dinamismo del sector energía hidroeléctrica y de la contracción del sector terciario como consecuencia de la crisis bancaria (1995-2002). Posteriormente, con el auge de las materias primas, el sector terciario recuperó su dinamismo y alcanzó una participación en el PIB de 53 por ciento.

La evolución del PIB por habitante fue positiva en el periodo de estudio. Sin embargo, mirando el contexto regional, el desempeño fue cambiante. El Gráfico 4 muestra la evolución del PIB por habitante de un grupo de países de la región con relación al del Paraguay. Cuando el valor es 100 significa que los países tienen el mismo PIB por habitante que el Paraguay. Si la línea crece significa que el PIB por habitante de ese país está creciendo más rápidamente que el del Paraguay. Cuando la línea cae indica que el Paraguay está creciendo más rápido que el país en consideración. De esta manera, se pueden apreciar tres etapas con marcadas tendencias. En la primera etapa, que empezó en 1960 y ter-

minó en 1990, el Paraguay experimentó una rápida convergencia con relación a los países de la región y el promedio de América Latina. En esos años la economía paraguaya registró un crecimiento económico importante e ininterrumpido, gracias a la expansión de la frontera agrícola y a la construcción de las usinas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. A pesar de que en los ochenta este crecimiento llegó a su fin abruptamente, al mismo tiempo los países de la región y América Latina estaban pasando por lo que luego se denominó “la década perdida”, con crisis económicas en casi todos los países.





En una segunda etapa, entre 1990 y 2010, los demás países crecieron más rápido. El Paraguay se estancó como consecuencia de su bajo crecimiento y sobreendeudamiento en los ochenta, de la crisis bancaria doméstica en la segunda mitad de los noventa y, finalmente, de los efectos de la crisis asiática (1997-1999). Mientras tanto, los países de la región reanudaron su crecimiento después de realizar importantes reformas en esos años y, aunque también sufrieron los efectos de la crisis asiática, lograron aprovechar mejor los inicios del auge de las materias primas.

En la tercera etapa, posterior a 2010, se observa un retorno a la convergencia con los demás países de la región, la que obedeció a las mayores tasas de crecimiento económico del Paraguay y a la desaceleración del crecimiento de los demás países de la región. En definitiva, la trayectoria del PIB por habitante del Paraguay puede agruparse en tres etapas, según su grado de convergencia con sus vecinos, de manera similar a los ciclos económicos del PIB global. Esto no significa que sean idénticos, ya que el PIB por habitante interactúa con la población y el desempeño de los países vecinos, mientras que el PIB global considera solo el desempeño histórico del país.

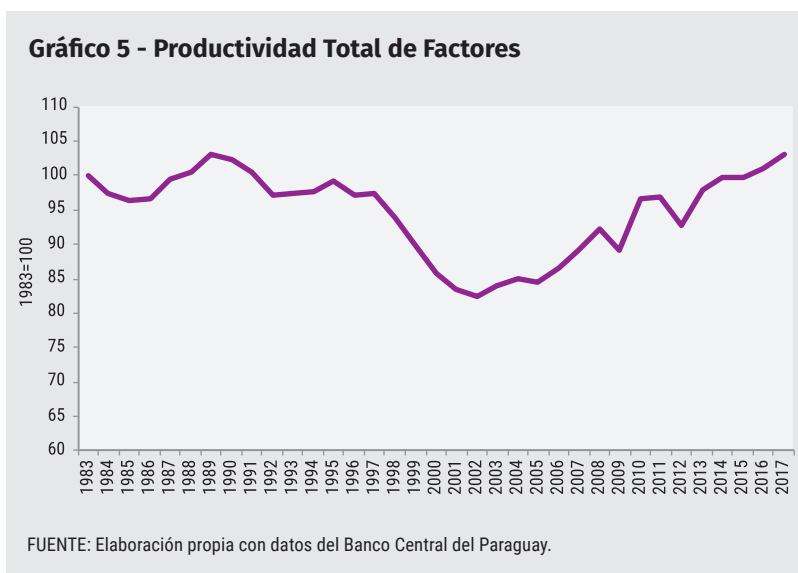
Para medir la productividad fueron calculados la inversión física, el crecimiento del empleo y el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF)<sup>3</sup>. Se desarrolló una función de productividad de los factores o “función de productividad agregada” considerando sus componentes cíclicos y permanentes.

Para analizar las fuentes del crecimiento de la economía se procedió a un ejercicio de contabilidad del crecimiento siguiendo la metodología de Solow (1957), pero solo a partir de 1983 debido a la disponibilidad de datos sobre el empleo. Se pudo verificar que la PTF aumentó solo 0,13 puntos porcentuales entre 1983 y 2017. Durante este periodo, el crecimiento del PIB fue del 3,76 por ciento anual, en tanto que el stock de capital y el empleo aumentaron 4,14

---

3 Ver Velaztiqué (2019) para más detalles. El cálculo estadístico del modelo y las conclusiones para este estudio fue realizado en el marco de esta investigación y están disponibles.

por ciento y 2,74 por ciento, respectivamente. De esta manera, el capital y el trabajo contribuyeron al crecimiento del PIB en 2,53 y 1,09 puntos porcentuales, respectivamente. De esta forma, es posible concluir que el crecimiento económico durante este periodo se debió, en gran parte, a la acumulación de factores de producción, en particular, de capital (Gráfico 5).



Los resultados de las pruebas del modelo indican la existencia de una relación de largo plazo entre las variables. Asimismo, estos resultados muestran que la productividad de los factores está relacionada negativamente con la tasa efectiva de interés real esperada y con el precio del petróleo, mientras que presenta una relación positiva con el precio de

la soja y el índice de producción agrícola por habitante. En el corto plazo, la productividad de los factores está relacionada, también negativamente, con la tasa efectiva de interés real esperada y con el precio del petróleo.

Al comparar la evolución de la PTF con otros estudios sobre el crecimiento del Paraguay, se observa que coincide con los resultados de los trabajos de Fernández y Monge (2004) para finales de 1980 e inicios de 1990, quienes incorporan diferentes medidas de capital y de participación del trabajo. También coincide con el trabajo de Castilleja, Garay y Lovera (2014) para las décadas de 1980 y 1990, que incluye diferentes medidas de empleo; aunque no concuerda con los de Richards (2000), que adiciona la superficie de cultivo como factor de producción y señala un leve aumento de la PTF de cerca del 0,5 por ciento anual entre 1983 y 1996.

Cabe resaltar que estos resultados no coinciden con los reportados por Coeymans (2009), pues, a pesar de observarse un aumento de la razón capital trabajo en este último estudio, se registra un menor producto medio con respecto a 1983. En este caso en particular, es muy probable que la diferencia se deba al cambio del año base de las cuentas nacionales y a las nuevas series de la población a partir de los resultados del Censo de Población de 2012. Otra diferencia con los resultados de Coeymans (2009) es el leve aumento de la productividad total en 1989 en todas las series de las distintas mediciones del stock de capital, donde la diferencia radica en la tasa de depreciación (2, 4 y 5 por ciento). En la serie de stock de capital con una tasa de depreciación del 4 por ciento, la PTF supera levemente el nivel de 1983

en el periodo 1988 a 1991 y, posteriormente, recién en 2016 y 2017.

En resumen, la economía paraguaya exhibió un crecimiento relativamente alto entre 1963 y 1981, con una tasa media anual de 5,5 por ciento entre 1963 y 1973, que se elevó al 9,9 por ciento entre 1974 y 1981 debido al aumento de las inversiones durante la construcción de la represa de Itaipú. Luego de la finalización de esta obra, se observó un periodo de contracción económica de -2,2 por ciento anual en promedio en 1982 y 1983. A partir de 1984 y hasta 2018 la economía volvió expandirse, pero con tasas de crecimiento inferiores a la de 1982, cercanas al 4,6 por ciento, con un periodo largo de contracción de cerca del -0,9 por ciento anual entre 1998 y 2002. A continuación, se desarrollan los tres ciclos económicos que componen el periodo estudiado (1961-2018).

## **Crecimiento acelerado, expansión de la frontera agrícola y construcción de Itaipú (1961-1983)**

---

Este primer ciclo mostró una expansión continua de veintidós años con una tasa de crecimiento promedio anual de 6,3 por ciento, donde el máximo incremento se concentró entre 1977 y 1981, con una tasa de 11,3 por ciento de promedio anual. Luego se registró una caída importante en

los años 1982 y 1983, con una tasa promedio anual de -2,2 por ciento<sup>4</sup>.

Este crecimiento sostenido del PIB estuvo sustentado en la expansión de la frontera agrícola y en la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipú (1973-1981), en un contexto de estabilidad macroeconómica, especialmente a partir de 1960 con el anclaje del tipo de cambio en 126 guaraníes por dólar.

La expansión de la frontera agrícola tomó impulso con la fundación de Ciudad del Este y la construcción de la ruta que conecta esta ciudad con Asunción y del puente sobre el río Paraná que permitió una mayor integración con el Brasil. Asimismo, con el desarrollo de planes nacionales para determinados cultivos (algodón, tabaco, trigo, caña de azúcar) que incluían asistencia técnica, crediticia y conexión con mercados internacionales. Adicionalmente, la creación del Instituto de Bienestar Rural (IBR), a cargo de la colonización y la reforma agraria, hizo que las familias migrantes de asentamientos antiguos hacia tierras boscosas fértiles en el Este del país. De acuerdo con un estudio (Baer y Birch, 1982), cuarenta y dos mil familias fueron reubicadas por el Instituto, el treinta por ciento de ellas en la región fronteriza del Este. Hacia fines de 1976, casi noventa mil títulos de propiedad habían sido emitidos cubriendo casi cuatro millones de hectáreas. Al mismo tiempo, ya en los

---

4 Un obstáculo importante para el análisis exhaustivo de todos los indicadores económicos es la ausencia de series estadísticas en la mayoría de las variables. Algunos indicadores fueron contruidos utilizando diferentes fuentes. Los datos aquí presentados reflejan las situaciones aproximadas y las tendencias de la economía de la época y no una precisión y exactitud puntual de algún dato.



años setenta, en la región Este del país se dio una migración interna de colonos japoneses y la entrada de agricultores brasileños, procedentes principalmente del estado de Paraná<sup>5</sup>. Esta última migración, no planeada por el IBR, fue atraída por los bajos precios de la tierra, los altos precios internacionales de la soja y el algodón, los impuestos bajos y el tratamiento preferencial de la exportación agrícola.

Los cultivos de soja y algodón quintuplicaron su área de siembra entre 1973 y 1981. El área de cultivo de soja se incrementó de 100 mil hectáreas en 1973 a 600 mil hectáreas en 1981, mientras que la siembra de algodón se incrementó de 87,5 mil hectáreas en 1973 a 352 mil hectáreas en 1981 (World Bank, 1984). Adicionalmente, otros rubros, como resultado de programas implementados por el Estado, tales como el trigo, la caña de azúcar y el tabaco, tuvieron una importante expansión. Este crecimiento fue resiliente a las condiciones externas adversas, como el incremento del precio del petróleo (1973 y 1979) y a los ocasionales factores climáticos adversos.

El Estado creó el Banco Nacional de Fomento (BNF) en 1961 con el fin de canalizar recursos crediticios al sector primario y, en menor medida, a la industria. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el BNF implementaron un plan de desarrollo agrícola de cinco años, con asistencia técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID), que contempló un programa de financiamiento con recursos crediticios externos. El más importante fue

---

5 Los menonitas ya se habían instalado antes en la Región Oriental.

el Programa Nacional del Trigo, iniciado a mediados de los años sesenta, cuyos objetivos eran el autoabastecimiento de trigo y el desarrollo de la agricultura mecanizada y empresarial. Hubo muchos obstáculos para desarrollar el trigo en el país, por las dificultades con el clima, por el tipo de semillas, la escasa experiencia productiva y empresarial de los destinatarios del programa y algún uso inadecuado de los créditos (International Monetary Fund [IMF], 1974, p. 2; World Bank, 1976, p. 49)<sup>6</sup>. No obstante, el esfuerzo en el programa del trigo permitió verificar la adaptación, el rendimiento y la calidad del cultivo de la soja.

La colonización del Este, planeada por el IBR, y la colonización de japoneses y brasileños, dieron lugar a fenómenos diversos. Por un lado, la agricultura familiar campesina, instalada en esas nuevas tierras, carecía de infraestructura adecuada, de caminos rurales, de suficiente asistencia técnica y de créditos para explotar con mayor productividad y rentabilidad sus nuevas propiedades. Por otro lado, los colonos japoneses fueron asistidos por el gobierno del Japón y los brasileños tenían mejor acceso a la tecnología y al crédito. Este fenómeno dio origen a un mayor desarrollo de la agricultura empresarial, en contraste con el menor desarrollo de la agricultura familiar, principalmente de pequeños productores paraguayos, lo que tendría sus consecuencias décadas más tarde.

---

6 El manejo derivado del Programa Nacional del Trigo fue tan cuestionado, que el presidente del Banco Central del Paraguay (BCP) recomendó al presidente de la República que remueva al presidente del BNF y a todo su directorio.

Como consecuencia de la colonización y del aumento de la superficie de siembra, el PIB agropecuario creció sostenidamente durante el periodo, a un ritmo de 4,6 por ciento anual, llegando a un pico de crecimiento del 11,4 por ciento en 1981, hacia el final del periodo de expansión de la colonización. Los fenómenos climáticos tuvieron impacto en la producción, pero la expansión de la frontera agrícola amortiguó tanto la caída de la producción por las adversidades climáticas como la contracción de la producción cárnica por los problemas con los mercados externos en la segunda mitad de los años setenta. De hecho, se registraron solo tres años con crecimiento negativo, con un promedio de -2,1 por ciento anual (1966, 1968 y 1983). La participación promedio del PIB agropecuario en el PIB global fue de 29,4 por ciento<sup>7</sup>. En cambio, dicha participación tuvo un comportamiento descendente del 34,6 por ciento en 1963 al 22,3 en 1983.

En este ciclo, el promedio de participación de las exportaciones en el PIB global fue de 9,9 por ciento, con un registro de 9,7 por ciento en 1963, un pico de 13,3 por ciento en 1977 y una abrupta caída a 4,7 por ciento en 1983. Estas cifras parecen revelar la escasa participación del Paraguay en el comercio exterior. Sin embargo, la marcada contracción de las exportaciones al final del ciclo refleja no solamente problemas de producción debidos al clima o a los precios internacionales, sino también, parcialmente, la evasión que existía en el registro de las exportaciones como consecuen-

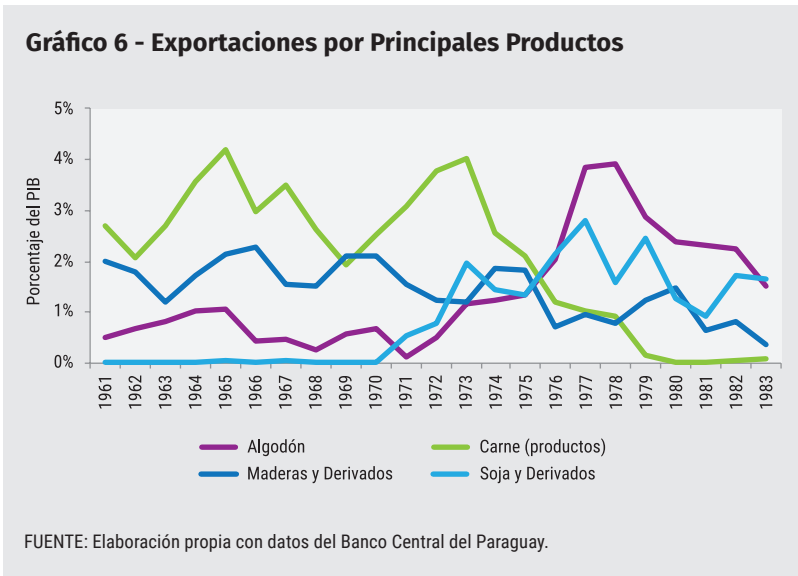
---

7 Los datos del PIB agropecuario están disponibles a partir de 1963.

cia de la creciente brecha entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de cambio al que se liquidaban las operaciones de exportación. En 1978 el tipo de cambio oficial era de 126 guaraníes por dólar, mientras que el de mercado ya estaba en torno a 244 G/US\$. Algunos han considerado (Baer y Birch, 1982, pp. 913-914) que las exportaciones reales fueron casi el triple de las registradas.

La participación en el PIB de los principales productos agropecuarios de exportación se concentró en carne, madera, algodón y soja. Al inicio del ciclo se destacaron claramente la carne con una contribución de 2,7 por ciento y la madera con 2 por ciento, mientras que el algodón y la soja tenían una participación mínima (Gráfico 6). Hacia el final del ciclo, la carne y la madera experimentaron una fuerte caída, en tanto que la soja y el algodón alcanzaron una mayor participación de 1,7 por ciento y 1,5 por ciento, respectivamente. La carne sufrió la suspensión de importación de carne congelada en la Comunidad Económica Europea, al mismo tiempo que los precios internacionales mostraban una tendencia decreciente. Los frigoríficos intentaron sustituirla por carne enlatada, pero esa respuesta no fue suficiente para revertir la situación y en 1977 siete de diez frigoríficos estaban virtualmente quebrados y el resto trabajando a la mitad de su capacidad. Adicionalmente, los impuestos al ganado en pie desalentaron la venta a los frigoríficos. Esto tuvo como consecuencia la casi desaparición de la exportación de carne por muchos años en el Paraguay. Por su parte, la madera también enfrentó restricciones cuando la Argentina prohibió la importación de ma-

dera aserrada a partir de 1975. Aunque en 1976 se logró un acuerdo para la reapertura gradual del mercado argentino, las exportaciones de madera no volvieron ya a los niveles previos a 1975 (IMF, 1977, p. 2).



La desaceleración de la producción y exportación de la carne y la madera no afectaron, al principio, al sector primario porque la agricultura seguía expandiéndose en términos de superficie sembrada. Sin embargo, la productividad de los principales cultivos se estancó en la última parte de los setenta, al mismo tiempo que los precios internacionales declinaron, con lo que los términos de intercambio empezaron a deteriorarse. Como corolario de esto, el factor climático, en forma de sequía y posterior gran inundación,

causó el desplome del sector agrícola en 1983 (IMF, 1980, p. 2)<sup>8</sup>.

El otro motor del crecimiento en estos años fue la construcción de la hidroeléctrica Itaipú en condominio con el Brasil, con una capacidad de producción de 12.000 MWh. Para el Paraguay esta obra significó un flujo de divisas equivalente a un cuarto del PIB en promedio entre los años 1979 y 1982 (Tabla 2) y un buen nivel de inversión extranjera directa (IED) en determinados rubros en esos años: desmotadoras, refinerías de aceite, textiles, entre otros. En efecto, la IED media anual como porcentaje del PIB fue de 0,9 por ciento entre 1971 y 1983<sup>9</sup> y de 1,1 por ciento en los años de auge de Itaipú (1975-1980). Aunque la IED de esos años puede parecer exigua, esta cifra se desplomó a 0,1 por ciento del PIB entre 1984 y 1990, cuando las condiciones económicas y políticas del país se deterioraron.

No obstante, en los años de mayor dinamismo y entusiasmo por el crecimiento se estudiaron proyectos de inversión de mayor envergadura. Las áreas de esas posibles inversiones fueron diversas e incluían aceites esenciales, ingenios azucareros, papel y celulosa, metalurgia, alcohol, aluminio, fertilizantes, cemento y una expansión de la producción de bebidas, alimentos, textiles y construcciones (IMF, 1977, p. 5)<sup>10</sup>. Las posibles causas por las cuales varias

8 Los términos de intercambio fueron: 1971-1975, -0,4; 1976, 2,8; 1977, 19,0; 1978, -7,1; 1979, -11,8; 1980, -14,7 (estimado).

9 Las cifras de IED corresponden al World Development Indicators y las del PIB al Banco Central del Paraguay.

10 En 1977 se mencionaban proyectos de inversión en torno a los US\$ 2.000 millones (132% del PIB). Un solo proyecto consistía en una planta de aluminio por valor de US\$ 700 millones.

inversiones (algunas de ellas de importante envergadura) no se materializaron pudieron haber sido el tipo de cambio múltiple que resultó ser incierto, complicado, costoso y proclive a la corrupción, la corrupción misma, la escasa infraestructura y que, finalmente, algunos de esos proyectos hayan sido transformados por el Estado en emprendimientos públicos.

**Tabla 2 - Balance de Pagos - En Millones de US\$**

|                       | 1979   | 1980   | 1981   | 1982   |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|
| Cuenta Corriente      | -1.017 | -1.130 | -1.423 | -1.602 |
| Cuenta de Capital     | 1.188  | 1.293  | 1.476  | 1.532  |
| Hidroeléctricas       | 789    | 969    | 1.395  | 1.518  |
| Balance               | 171    | 163    | 53     | -70    |
| En porcentaje del PIB |        |        |        |        |
| Cuenta Corriente      | -29,8% | -25,4% | -25,3% | -29,6% |
| Cuenta de Capital     | 34,8%  | 29,1%  | 26,2%  | 28,3%  |
| Hidroeléctricas       | 23,1%  | 21,8%  | 24,8%  | 28,0%  |
| Balance               | 5,0%   | 3,7%   | 0,9%   | -1,3%  |
| PIB                   | 3.417  | 4.448  | 5.625  | 5.419  |

FUENTE: IMF. Staff Report 1983 for Article IV Consultation, p. 7

Adicionalmente, la obra de Itaipú permitió el desarrollo de empresas vinculadas con la construcción de la represa<sup>11</sup>. Aunque no en el nivel esperado de participación de capital extranjero, también se desarrollaron empresas de producción de insumos para el proyecto, tales como cerámicas, piedras, maderas, metalurgia, agroindustria, principalmente alimentos y bebidas. La construcción de Itaipú significó, además, la movilización de mano de obra, principalmente no calificada en el caso de los trabajadores paraguayos, los que llegaron a unos quince mil obreros en el pico de desarrollo del proyecto (IMF, 1979, p. 3). Asimismo, este dinamismo económico propició la construcción de infraestructura local, especialmente viviendas y oficinas, así como la aparición de sucursales de bancos extranjeros y de empresas financieras de capital nacional.

La finalización de las obras civiles principales de la represa de Itaipú estaba prevista para 1981. Después de esto comenzaría la instalación de las turbinas en la represa. Las primeras turbinas debían empezar a operar en 1984. El Paraguay tenía previsto construir una segunda hidroeléctrica sobre el Río Paraná, juntamente con Argentina, denominada Yacyretá. El pico de construcción de esta obra sería entre 1980 y 1985. En la estrategia de desarrollo del Estado, la mano de obra calificada y no calificada utilizada en Itaipú sería reabsorbida por las obras de la nueva hidroeléctrica. Sin embargo, el proyecto de Yacyretá sería solo un tercio

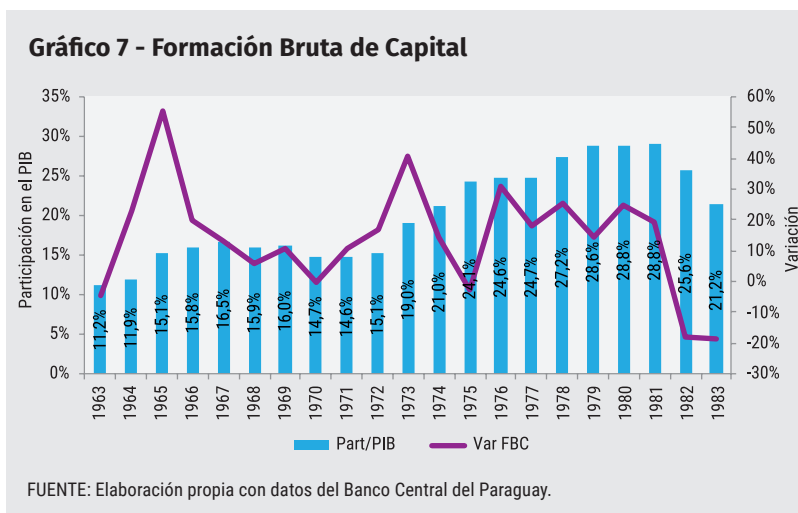
---

11 Para las obras civiles, empresas paraguayas se reunieron en el consorcio de Conempa: A Barrail Hermanos, Cia. General de Construcciones, Ecce S.A., Ing. Civil Hermanos Bauman, Ecomipa - Empresa Constructora Minera Paraguaya S.A. y Jiménez Gaona & Lima. Para el montaje electromecánico, en el Consorcio de Ingeniería Electromecánica (CIE).



de lo que era Itaipú y, finalmente, las disputas sobre áreas inundadas y la crisis política y económica de la Argentina retrasaron el inicio de las obras. Estas comenzaron recién a principios de 1984. Por esta razón, el sector de la construcción enfrentó una abrupta caída a partir de 1982.

A pesar de todo, la participación de la formación bruta de capital se mantuvo relativamente constante en torno al 15 por ciento del PIB entre 1963 y 1972 (Gráfico 7). Luego, con la construcción de la represa de Itaipú y las demás inversiones relacionadas, este indicador se incrementó sustancialmente llegando a un promedio de 25 por ciento anual entre 1973 y 1981, con picos de 29 por ciento del PIB (1979-1981), nivel de inversión que la economía paraguaya no ha vuelto a alcanzar desde entonces. Con la culminación de las obras de Itaipú, al final del ciclo, la formación bruta de capital se contrae al 21 por ciento.



El acelerado crecimiento en la segunda mitad de los años setenta hizo que la economía paraguaya llegase, prácticamente, a un pleno empleo en 1980, con un desempleo urbano (área metropolitana de Asunción) estimado del 3 por ciento de la población económicamente activa, de acuerdo con las mediciones de la época (IMF, 1980, 1981, 1984). El deterioro económico experimentado en 1982 y 1983 elevó el nivel de desempleo al 12 por ciento, hacia el final del ciclo. Aunque no se disponen de series estadísticas sobre pobreza, del nivel del crecimiento y del empleo se puede inferir que, hacia el final de construcción de Itaipú, la pobreza habría disminuido, al mismo tiempo que emergían una clase media y nuevos grupos empresariales.

La implementación de un Plan de Estabilización en 1956 con la ayuda del FMI influyó en el contexto macroeconómico de este ciclo. El Paraguay contaba con tipos de cambio múltiples, déficits fiscales crónicos e inestabilidad monetaria. La inflación media anual (1955 y 1960) era de 17 por ciento. La implementación del plan significó la introducción de un único tipo de cambio libre, una reforma tributaria de los ingresos, la eliminación de subsidios a las empresas, la reducción del déficit fiscal y su correspondiente monetización y, por último, la introducción de un tope de 10 por ciento para el aumento anual del salario mínimo (Cantero, 2015, p. 124). Este plan posibilitó un contexto macroeconómico estable durante toda la década de los sesenta, con una inflación media anual de 3,8 por ciento y un tipo de cambio fijo de G/US\$ 126 a partir de 1960 que duraría hasta 1982.

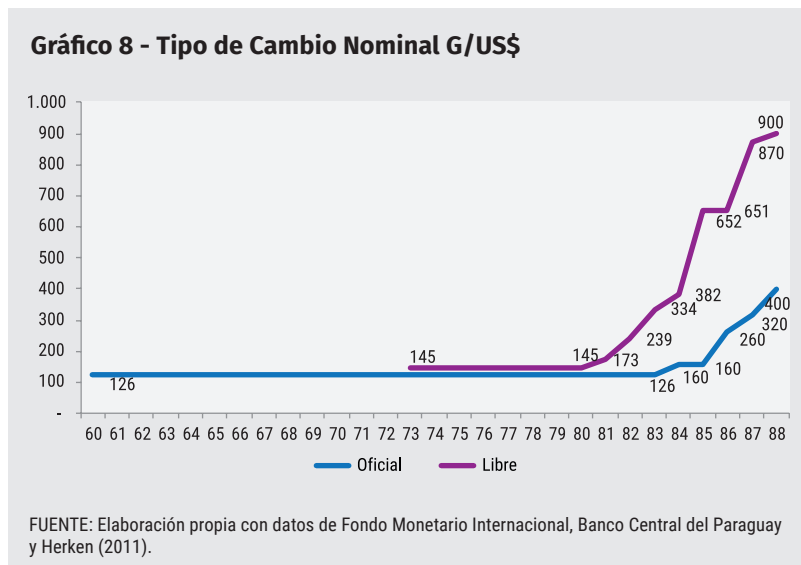
En la década de los setenta, la inflación volvió a subir a un promedio anual de 13,4 por ciento debido a factores externos e internos. De un lado, las crisis del petróleo de 1973 y de 1979 impactaron en los niveles de precios internos y, ende otro, el fuerte crecimiento económico asociado con el auge de la agricultura y con la construcción de Itaipú incidió en la demanda agregada. En los últimos años del ciclo (1981-1983) la inflación se moderó ligeramente, con un promedio anual de 10,5 por ciento, por efecto de la drástica desaceleración económica. La inflación promedio anual de todo este ciclo fue de 8,7 por ciento.

El tipo de cambio pasó por diferentes etapas antes y durante este ciclo y tuvo un profundo impacto en la economía. En los años previos al plan de estabilización, el Paraguay tenía un tipo de cambio múltiple que causaba distorsiones en los precios relativos y en las variables fiscales e inestabilidad monetaria. Como se mencionó antes, en 1956 se implementó un tipo de cambio único y libre que en 1960 se transformó en un tipo de cambio fijo y oficial. De esta manera, el tipo de cambio sirvió para conseguir con éxito la ansiada estabilidad monetaria por más de una década. Con una mayor inflación en los setenta, el tipo de cambio fijo y oficial había dejado de ser realista y en 1973 se introdujo un sistema de tipo de cambio dual: uno oficial anclado en 126 G/US\$ y otro libre y fluctuante, con un promedio de 142 G/US\$<sup>12</sup> en esos años (Gráfico 8). Estos tipos de cambio, sobrevaluados y con esa brecha, se mantuvieron mientras el

---

12 El tipo de cambio osciló entre 135 y 142 G/US\$ durante el periodo 1973-1980.

Paraguay recibía un flujo de divisas importante en los años de la construcción de Itaipú (1974-1980). Luego, cuando la afluencia de divisas cesó, el tipo de cambio libre se disparó y el tipo de cambio fijo se volvió insostenible. Para enfrentar esta situación se reintrodujo el tipo de cambio múltiple hacia el final del ciclo (1983), pero luego también se devaluó el tipo de cambio oficial fijo. En 1984 había diversos tipos de cambio: para el servicio de la deuda pública, para las importaciones de bienes de capital de las empresas públicas, para la importación de bienes esenciales (petróleo), para las exportaciones y el tipo de cambio paralelo (de mercado libre, ilegal pero tolerado).



Las continuas devaluaciones posteriores del tipo de cambio libre incidieron en una mayor inflación al final del

ciclo y en el inicio del siguiente. A pesar de las devaluaciones, la presencia de múltiples tipos de cambio, todos sobrevaluados, ocasionaron una fuerte pérdida de reservas internacionales netas (RIN), lo que introdujo una mayor presión sobre el tipo de cambio libre.

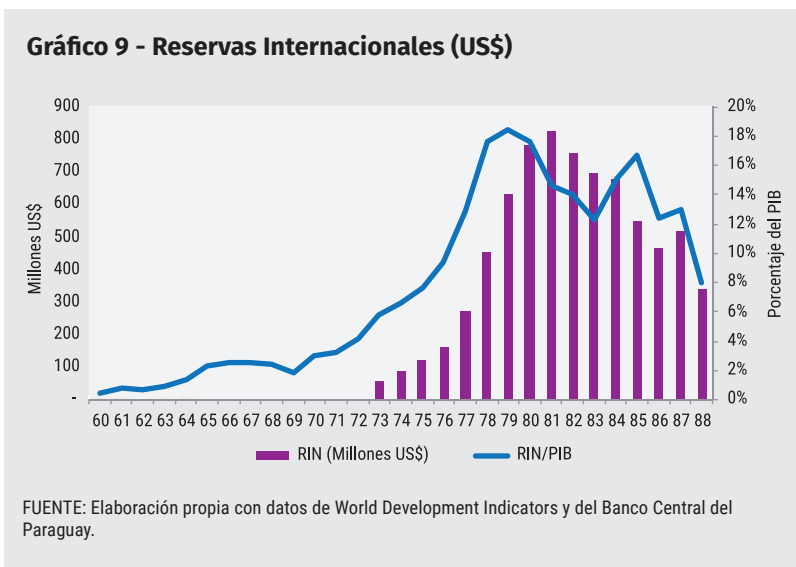
La sobrevaluación del tipo de cambio durante la mayor parte del ciclo tuvo sus efectos en la economía. Se podría decir que se verificó una suerte de *enfermedad holandesa*<sup>13</sup> que frenó el desarrollo del sector industrial pero hizo florecer el turismo de compras y la triangulación comercial o comercio de reexportación<sup>14</sup>, que también fueron favorecidos, en cierta medida, por los bajos impuestos. La Argentina era el país más relevante para el turismo de compras al principio del ciclo y el Brasil ganó importancia hacia el final del ciclo. Teniendo en cuenta el régimen de tipo de cambio del Paraguay y los crecientes vínculos económicos con ambos países, las devaluaciones o problemas económicos experimentados por la Argentina o el Brasil impactaban también en la economía paraguaya. Este impacto afectaba especialmente el empleo y, por consiguiente, el consumo interno.

Las RIN crecieron sistemáticamente durante los años setenta, alcanzando un pico de 18,4 por ciento del PIB en 1979

13 Se denomina al fenómeno negativo provocado por la masiva entrada de divisas a una economía que tiende a sobrevaluar su tipo de cambio y deprimir sus exportaciones y los sectores económicos relacionados.

14 La triangulación comercial se basa en la compra de bebidas, productos electrónicos, perfumes y bienes suntuarios con una menor carga tributaria local y venderlos en los países vecinos cuyos costos impositivos son más elevados. El turismo de compra consiste en la compra de de estos bienes por parte de residentes externos en territorio nacional. La reexportación, a su vez, implica la introducción de estos bienes, en mayores cantidades, en los países vecinos, legal o ilegalmente.

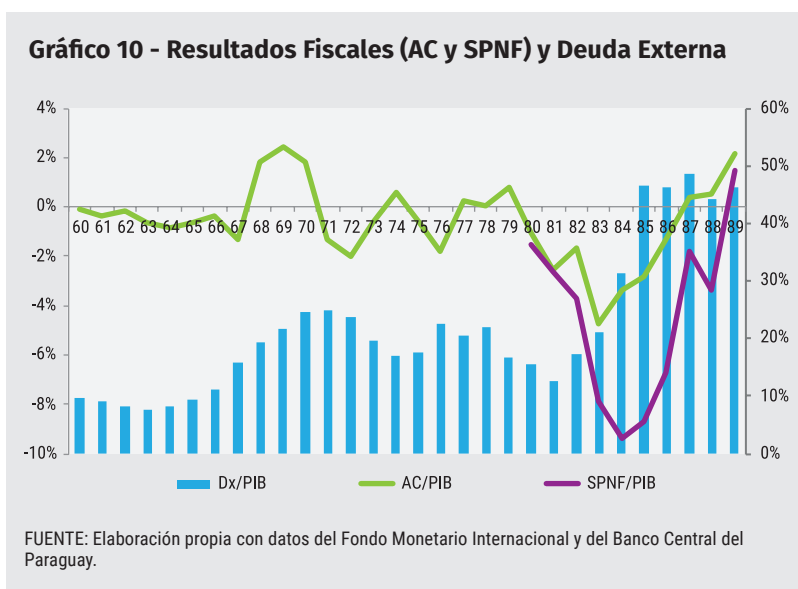
(Gráfico 9). A partir de ese año empezaron a disminuir con relación al PIB<sup>15</sup>, caída que se agudizó con la brecha creciente entre el tipo de cambio libre y el tipo de cambio oficial. Es decir, el mantenimiento de un tipo de cambio oficial para algunas transacciones del Estado aceleró la pérdida de reservas internacionales, como se puede observar en el Gráfico 9.



En el campo fiscal, con la implementación del Plan de Estabilización en 1956 se registraron déficits fiscales moderados de la Administración Central (AC) en la década de

15 Las fuertes caídas y subidas en la relación RIN/PIB de esos años tienen que ver no solo con los niveles nominales de RIN en US\$, sino también con el PIB que tuvo un crecimiento altísimo, superior al 10 por ciento anual en esos años y, luego, una drástica caída.

los sesenta y superávits en algunos años, con un promedio anual de 0,2 por ciento del PIB (Gráfico 10). En la siguiente década (1971-1979) se observó un ligero deterioro de la situación fiscal con un déficit promedio anual de -0,5 por ciento del PIB. Hacia el cierre del ciclo, a partir de 1980, con los gastos del sector público no financiero (SPNF), que incluyen los egresos de las empresas públicas y las pérdidas del BCP por subsidio cambiario, se inició una etapa de desequilibrios fiscales de gran magnitud que llegaron a un promedio anual (1981-1988) de -5,1 por ciento del PIB. Esto disparó la deuda externa (Dx), que pasó de 12,7 por ciento del PIB en 1981 a 48,5 del PIB en 1987, lo que desencadenó serios problemas de endeudamiento y atrasos de su amortización.



Durante el primer ciclo, el sector financiero estaba conformado por bancos comerciales, sociedades de ahorro y préstamo (SAP), empresas financieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación legal y la aplicación de normas por los supervisores era compleja. Los datos financieros disponibles de esa época son escasos, fragmentados y, en algunos casos, poco confiables<sup>16</sup>.

Los depósitos del sistema financiero se elevaron de 22 por ciento del PIB en 1974 a 31,5 por ciento del PIB en 1978, reflejando la creciente bancarización de la economía como resultado del crecimiento económico de esos años. En 1973 los bancos comerciales concentraban el 90 por ciento de los depósitos, mientras que las SAP se quedaban con 1,5 por ciento. La creación del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, y de las SAP bajo su ámbito de intervención con menores exigencias regulatorias, hizo que este sector creciera significativamente. En 1977 los bancos acaparaban el 81 por ciento de los depósitos, pero la participación de las sociedades de ahorro y préstamo había crecido al 11 por ciento, diez veces mayor que en 1973. También las empresas financieras crecieron significativamente en captación de recursos, aunque no tomaban depósitos del público, sino que emitían letras y pagarés.

La regulación implementada creó muchas distorsiones en el sistema financiero y, de alguna manera, esto repercutió en el sector real de la economía. La tasa de encaje legal

---

16 Los datos financieros expuestos se basan en estimaciones hechas por las revisiones anuales del FMI en esos años. No obstante, estos datos permiten hacerse una idea de la situación y de las tendencias en este sector en esos años.



impuesta a los bancos era del 42 por ciento y la aplicada a las SAP de solo 10 por ciento, mientras que las financieras no estaban sujetas a reserva de liquidez alguna. Asimismo, se aplicaba un tope de tasas de interés, al principio de 11 por ciento, que los bancos podían pagar por los depósitos, mientras que las SAP y las financieras podían abonar tasas más elevadas e, inclusive, indexadas a la inflación. También existía una normativa, por la ley de usura vigente desde 1960, que establecía un tope de tasas de interés para los créditos otorgados en el sistema financiero. El tope era del 12 por ciento para bancos y de 18 por ciento para SAP y financieras. El Banco Central del Paraguay (BCP) permitía aplicar sobre los préstamos una comisión de hasta 12 por ciento a los bancos y de hasta 18 a las financieras. Las SAP podían, incluso, indexar sus préstamos.

Los bancos también estaban obligados a mantener un mínimo de su cartera de créditos en algunos sectores de la economía priorizados por el Estado. Gran parte de esta cartera mínima estaba orientada al sector agrícola y, en menor medida, al sector industrial. Esta cartera de préstamos direccionada tenía un tope aún menor de tasa de interés, de 10 por ciento más un máximo de 4,5 por ciento de comisión. En estos casos, el Banco Central autorizaba las operaciones de redescuento, con una tasa en torno al 5 por ciento. Hasta 1981, los bancos podían operar solamente en el mercado de cambio oficial. Solamente las casas de cambio estaban autorizadas a operar en el mercado libre, más tarde denominado mercado paralelo.

Como se puede apreciar, estos topes de tasas de interés constituían una distorsión, aunque no representaban una especial dificultad en un contexto de inflación baja, como la que tuvo el Paraguay en gran parte de los años sesenta. Con el incremento de la inflación en los setenta, como consecuencia de la suba del precio del petróleo y de la aceleración del crecimiento económico, este esquema de topes de tasas empezó a crear serios problemas de rentabilidad a los bancos y, más adelante, problemas de solvencia a los que permanecieron en el mercado<sup>17</sup>. Adicionalmente, la asimetría regulatoria entre las instituciones financieras hizo que haya una mayor expansión de las SAP, primero, y de las financieras, luego. La regulación, por lo tanto, no contribuyó al desarrollo de un sector financiero sólido que pudiese acompañar el gran crecimiento económico de esos años. De hecho, algunos bancos se retiraron del país cuando las perspectivas de crecimiento económico decayeron.

El ciclo se cerró con una gran crisis económica que tuvo diversas causas. En primer lugar, al estancamiento en volumen de las exportaciones agrícolas siguió la caída en los precios internacionales de los principales productos de exportación, como consecuencia de una recesión global. En segundo lugar, el fortalecimiento del dólar norteamericano y la suba de las tasas de interés afectaron a las economías vecinas, causando procesos de devaluación y recesión, elevados déficits fiscales y endeudamiento insostenible que daban inicio a la década perdida. El impacto en la economía

---

17 El FMI advertía, en 1984, que el balance de los bancos no reflejaba la situación real porque la asfixia regulatoria les empujaba a realizar operaciones fuera del balance.

paraguaya se sintió a través de los problemas para exportar, en la caída del turismo de compras y en la declinación de la triangulación comercial. En tercer lugar, la finalización de las obras civiles de Itaipú y el retraso del inicio de las obras de Yacyretá tuvieron un impacto muy fuerte en la caída del sector de la construcción. En cuarto lugar, la gran inundación de 1983 causó daños en la agricultura y la ganadería que disminuyeron la producción.

## **Crecimiento lento, choques externos y crisis financiera (1984-2002)**

---

Este ciclo (1984-2002) duró diecinueve años, fue más breve que el anterior y registró un menor crecimiento económico, con un promedio anual de 3,8 por ciento frente al promedio de 6,3 por ciento del primer ciclo<sup>18</sup>. La tasa de crecimiento demográfico también fue menor, con un promedio anual de 2,5 por ciento, en comparación con el 2,7 por ciento de la primera etapa. A pesar de la ligera ventaja demográfica, el menor dinamismo económico determinó un nivel más bajo de crecimiento del PIB por habitante, con un promedio anual del 0,8 por ciento, comparado con el 4,0 por ciento del primer ciclo.

---

18 Cabe señalar que las estadísticas con binacionales estuvieron disponibles recién en 2010. Por lo tanto, el desempeño económico de este ciclo en las estadísticas, publicadas sin binacionales en esos años, es aún menor: un crecimiento anual promedio de 2,5 por ciento.

Este desempeño económico se dio en un contexto de continuos desequilibrios macroeconómicos. Al inicio, un problema importante fue el tipo de cambio múltiple que distorsionó la economía, alteró los precios relativos, constituyó en la práctica un elevado impuesto al sector productivo, enmascaró las cifras reales de las cuentas públicas y abrió las puertas a la corrupción. Luego, los desequilibrios monetarios y fiscales generaron serios problemas de endeudamiento. Posteriormente, el estallido de una crisis del sistema financiero (1995) y la crisis asiática (1997-2002)<sup>19</sup> dominarían la última parte de este ciclo.

El sector agropecuario siguió creciendo a buen ritmo, con un incremento promedio anual de 4,8 por ciento, ligeramente superior al del primer ciclo<sup>20</sup>. Asimismo, el sector energía tuvo un dinamismo importante, con un crecimiento promedio anual muy considerable de 19,3 por ciento, como consecuencia de la entrada en operación de Itaipú en 1984 y de Yacyretá en 1995<sup>21</sup>. Ambos sectores impulsaron el crecimiento en este ciclo, con una mayor incidencia del sector energía.

El sector industrial creció a un ritmo promedio anual de 2,3 por ciento, pero su participación en el PIB quedó estancada<sup>22</sup>. A su vez, el sector comercio y finanzas tuvo

---

19 Para un análisis detallado de la crisis asiática y su impacto en la economía, ver Borda y Caballero (2015b).

20 La participación del sector agropecuario en el PIB cae en el segundo ciclo de 23,5% en 1984 al 10,1% en 2002, final del segundo ciclo.

21 El impacto del crecimiento en el segundo ciclo es más notorio. Mientras que el sector energía representó solo 0,7% del PIB en 1962 y 3,1% en 1983, ya llegó al 22,2% del PIB en 2002.

22 La participación del sector industrial fue de 15,6% en 1984 y de 16,4% en 2002.

un crecimiento promedio anual de 2,1 por ciento con una contracción de su participación en el PIB<sup>23</sup>. El sector de la construcción mostró un crecimiento promedio anual negativo de -1,3 por ciento durante el ciclo, y una disminución importante de su participación en el PIB<sup>24</sup>. Un hecho significativo en esta etapa es que, por primera vez, se cuentan con estadísticas sistemáticas que intentan medir el comercio de reexportación<sup>25</sup>.

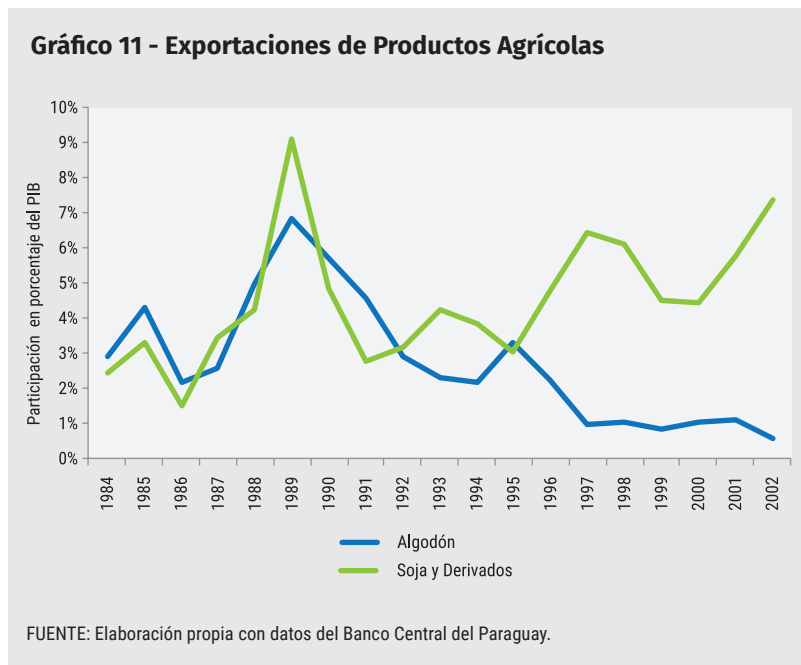
El sector agropecuario fue uno de los principales motores del crecimiento económico, pero con una participación decreciente en el PIB global a pesar de haber crecido a una mayor velocidad que el producto total. El dinamismo del sector agropecuario estuvo basado en dos rubros: el algodón y la soja. Las exportaciones de algodón y soja fueron similares en monto al principio del ciclo, pero el textil fue perdiendo relevancia hacia el final del ciclo, mientras que la oleaginosa tuvo un comportamiento creciente (Gráfico 11).

---

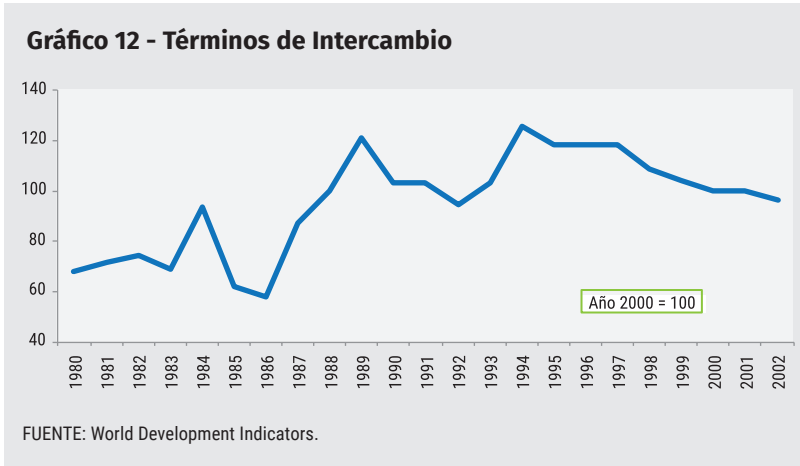
23 La participación del sector comercio y finanzas se contrajo de 21,5% en 1984 a 13,9% en 2002.

24 Su participación en el PIB cayó de 6,3% en 1984 a 3,5% en 2002.

25 Se denomina reexportación a la venta a los países vecinos de productos importados de fuera de la región.



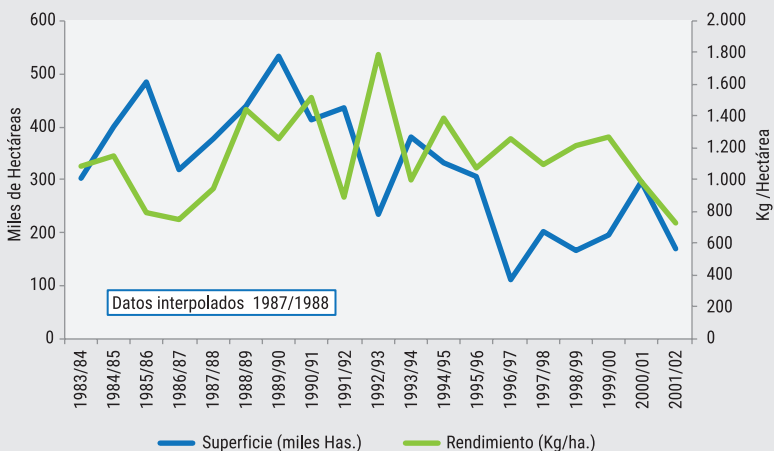
La relación de precios de exportación y de importación fue positiva y creciente al principio del ciclo (1987-1989), luego experimentó una caída hasta 1992, se recuperó y creció hasta 1995, año en que comenzó a bajar sistemáticamente hasta el fin del ciclo, llevando a un deterioro de los términos de intercambio (Gráfico 12).



El cultivo del algodón, como se recordará, tuvo un gran crecimiento en el primer ciclo debido a la expansión de la frontera agrícola, al programa del algodón impulsado por el MAG y a los precios internacionales favorables. Hacia el final del primer ciclo, la expansión de la superficie sembrada perdió dinamismo y el rendimiento agrícola se mantuvo prácticamente constante. En la primera parte del segundo ciclo tuvo un crecimiento moderado, en medio de precios favorables y de las dificultades de clima (inundaciones y sequía). En la campaña agrícola 1989/1990 se llegó al récord de superficie sembrada de algodón, de 533 mil hectáreas, y se produjo un punto de inflexión. A partir de entonces, la superficie sembrada del textil mostró una tendencia decreciente (Gráfico 13), llegando a solo 170 mil hectáreas en 2001/2002, originada en problemas de clima y de asistencia a la producción y comercialización. Esta situación se agudizó con la caída sistemática de los precios internacionales a

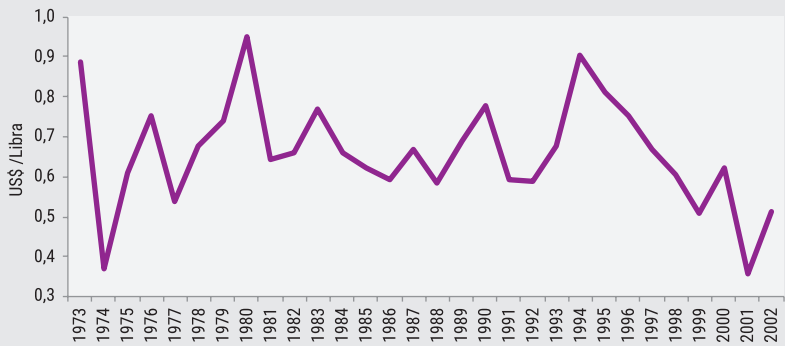
partir de 1995 (Gráfico 14) y el cambio de la variedad genética de la semilla, que no tuvo los rendimientos esperados.

**Gráfico 13 - Algodón: Superficie y Rendimiento**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

**Gráfico 14 - Precios Internacionales del Algodón**



FUENTE: Elaboración propia con datos de Macrotrends LLS.



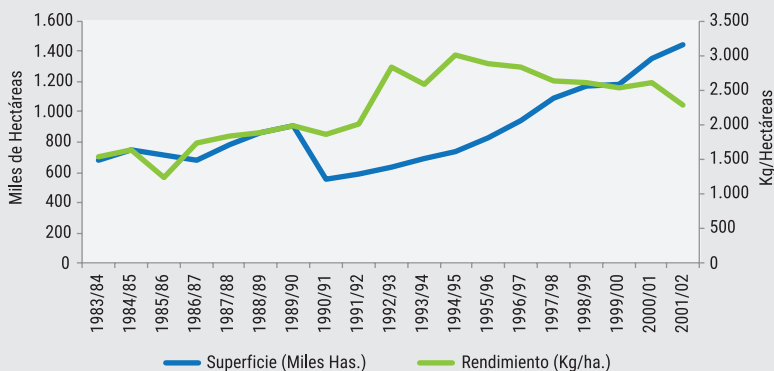
Cabe resaltar, también, que en 1995 se desató una gran crisis financiera que ocasionó la quiebra casi simultánea de cuatro bancos y una financiera, todos de capital doméstico. Esto complicó el panorama de financiamiento del sector agropecuario. Los continuos problemas de clima, precios internacionales, rendimiento y financiamiento llevaron a una disminución de la producción y, prácticamente, a la ruina del sector. Esto empobreció a la población rural, pues el algodón era en el Paraguay un cultivo de renta de la pequeña agricultura, que no contaba en ese tiempo con un rubro alternativo que pudiera sustituir los ingresos generados por el textil.

Por su parte, la soja emergió como un cultivo de la incipiente agricultura empresarial a finales de los años sesenta, cuando el Plan Nacional del Trigo la introdujo como rubro complementario del cereal. Desde ese momento, la soja fue ganando relevancia por su buena adaptación al medio y su buen rendimiento. La superficie sembrada de la soja fue de 679 mil hectáreas a principios del ciclo (1983/1984), se expandió en su mayor parte en antiguas áreas boscosas y llegó a 1,5 millones de hectáreas al final de esta etapa (2001/2002). También el rendimiento agrícola de la soja aumentó en forma importante, con incrementos del 70 por ciento (2000/2001) y del 50 por ciento (2001/2002) con relación al inicio del ciclo (1983/1984), como se aprecia en el Gráfico 15.

El valor de la soja tuvo un comportamiento volátil en el mercado internacional, con buenos precios en la última parte de los ochenta, una caída y recuperación a principios

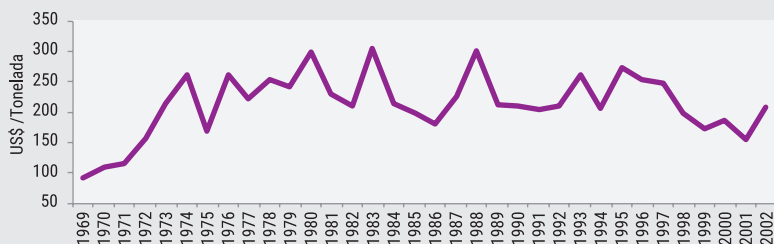
de los noventa y, luego, un desplome sostenido a partir de 1995 (Gráfico 16). El derrumbe de los precios internacionales afectó menos a la producción de soja que a la del algodón, probablemente porque los rendimientos crecientes de la soja compensaron el deterioro del precio y conservaron la rentabilidad del cultivo, lo que explicaría la expansión del área de siembra.

**Gráfico 15 - Soja: Superficie y Rendimiento**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

**Gráfico 16 - Precios Internacionales de la Soja**



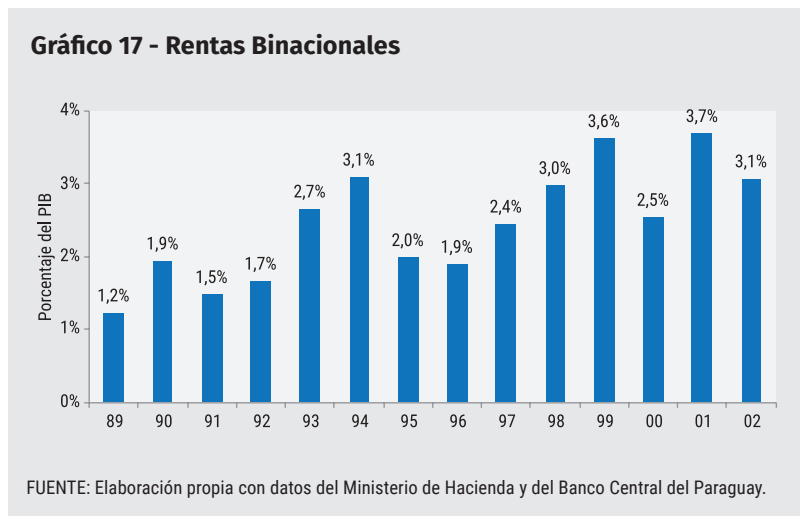
FUENTE: Elaboración propia con datos de Macrotrends LLS.

Como se mencionó anteriormente, el sector energía<sup>26</sup> experimentó una gran expansión, superando en participación del PIB al sector agropecuario al final de este ciclo. El sector energía contribuyó con 0,7 por ciento promedio anual al crecimiento del PIB global, mientras que el sector agropecuario lo hizo con solo 0,2 por ciento. Estas cifras muestran la creciente importancia del sector eléctrico en la economía. La exportación de electricidad, que era prácticamente inexistente en 1984, pasa a constituir un quinto del PIB en 2002, convirtiendo al Paraguay en uno de los mayores exportadores de energía del mundo.

Paradójicamente, el sector industrial no pudo capitalizar la disponibilidad de energía para su desarrollo durante este ciclo, i.e. con industrias electrointensivas. Como se ya se mencionó, el PIB industrial apenas creció en este tiempo. Cabe señalar que la infraestructura de transmisión y distribución de energía era insuficiente para su uso industrial, pero tampoco se desarrollaron industrias en las zonas de influencia de las represas. A partir de 1989, y durante el resto de este ciclo, el ingreso fiscal proveniente de las hidroeléctricas registró un promedio anual de 2,4 por ciento del PIB (Gráfico 17). Esta renta pudo haberse utilizado para proveer de infraestructura básica a la industria para su desarrollo, pero gran parte de esos recursos fue distribuido a los municipios del país para financiar sus inversiones, pero destinado a otros usos en la práctica.

---

26 Si bien la agrupación se denomina Energía y Agua, casi la totalidad corresponde a la contribución del sector energético. Por esta razón, aquí se lo llamará simplemente sector energía.



El comercio de reexportación es un fenómeno económico que no depende exclusivamente del Paraguay y de sus políticas, sino también de las economías y de las políticas del Brasil y de la Argentina. En este sentido, las diferencias en materia arancelaria y tributaria entre la economía paraguaya y la de sus vecinos permitieron el arbitraje comercial de determinados bienes adquiridos fuera del Mercosur. El ciclo económico y las políticas cambiarias de estos países contribuyeron a incrementar o desacelerar este comercio.

Es decir, cuando las economías vecinas están en expansión o tienen un tipo de cambio sobrevaluado con relación al Paraguay, a los turistas brasileños o argentinos les resulta atractivo adquirir los bienes que en sus países resultan más costosos. Cuando esas economías experimentan una contracción o sus monedas se devalúan, esta situación se

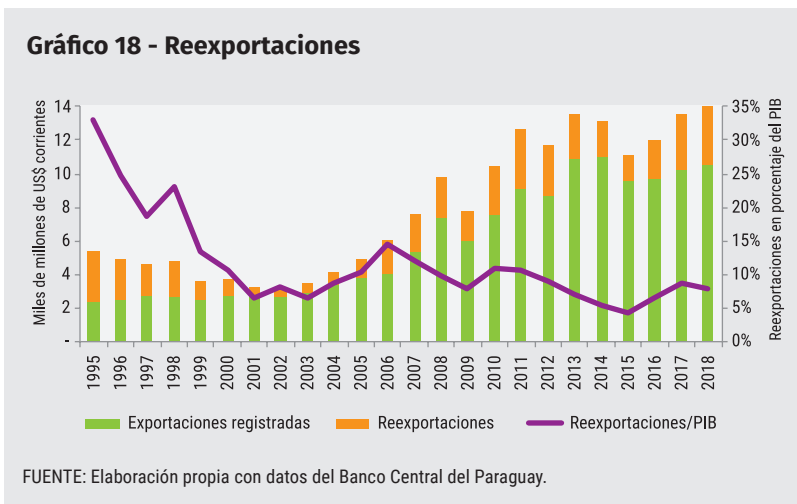
revierte y suele originar la entrada masiva de productos de estos países al Paraguay. El turismo de compras está regulado por los topes que los países establecen para sus ciudadanos. Una parte del comercio de reexportación es ilegal<sup>27</sup> y, como tal, de más difícil medición.

La reexportación, cuya existencia ya se había mencionado en el análisis del primer ciclo, no era medida en esa época de manera sistemática, aunque algunos estudios lo situaban en torno al 30 por ciento de las exportaciones (Cantero, 2015, p. 127). El BCP comenzó una medición metódica de este comercio en 1995<sup>28</sup>. La reexportación tuvo una participación decreciente tanto en las exportaciones totales (registradas más las no registradas) como en el PIB en la última parte de este ciclo (1995-2002). La participación en el total de exportaciones y en el PIB se redujo de 56 por ciento y 33 por ciento, respectivamente, en 1995 a 18 por ciento y 8 por ciento, respectivamente, en 2002 (Gráfico 18). Estas mediciones permiten apreciar la importancia que el comercio de reexportación tuvo siempre en la economía paraguaya, en todo el periodo estudiado.

---

27 La parte ilegal de este comercio de reexportación no depende solamente de las políticas establecidas por las economías vecinas, sino por su capacidad efectiva de hacerlas cumplir.

28 Para el BCP, la partida reexportación es la diferencia entre el total importado de bienes susceptibles de reexportación menos el consumo potencial de esos bienes en el país. Ejemplos de estos bienes podrían ser productos electrónicos, informáticos, perfumes, bebidas y otros artículos suntuarios. Se trata, por tanto, de una estimación y no de un registro exacto.



La decreciente importancia del comercio de reexportación obedeció a las crisis económicas experimentadas por la Argentina desde 1995 y, luego, por el Brasil con la crisis asiática iniciada en 1997. El Brasil sufrió una fuerte devaluación de su moneda a principios de 1999 y la Argentina de la suya a finales de 2001. Estos hechos muestran cómo influyó la situación económica externa en el comercio de reexportación. Frente a esta situación, el Paraguay tuvo muy poco margen de maniobra en sus políticas públicas. Los tributos eran ya muy bajos y, prácticamente, ya no se podían reducir. La política cambiaria doméstica, que podría devaluar el guaraní para contrarrestar las diferencias cambiarias, enfrentaba la fuerte limitación del sensible impacto que tenía este fenómeno en la inflación doméstica porque los componentes de la canasta de consumo, los bienes intermedios y los bienes de capital eran en gran parte importados.

En cuanto a la demanda agregada, el promedio de participación de la formación bruta de capital fue del 20,3 por ciento del PIB, prácticamente igual que en el primer ciclo pero más estable, con una oscilación entre 17,3 por ciento (2001) y 24,4 por ciento (1990)<sup>29</sup>. El consumo registró un crecimiento promedio anual de sólo 2,6 por ciento en el segundo ciclo, en comparación con el 5,7 durante en el primer ciclo, una diferencia importante que revela un ajuste de este componente de la demanda agregada en el segundo ciclo. Por su parte, la exportación neta tuvo una participación en el PIB de 6,7 por ciento en el segundo ciclo, comparada con -3,4 del PIB en el primer ciclo. Posiblemente, los ajustes macroeconómicos realizados, especialmente en el régimen cambiario, como consecuencia de un menor crecimiento económico y los desequilibrios en las cuentas externas determinaron un incremento en las exportaciones netas en el segundo ciclo.

El desempleo, que comenzó a medirse sistemáticamente a partir de 1997/1998, mostró una tendencia creciente, pasando de 5,4 por ciento en el año referido a 10,7<sup>30</sup> en 2002. Estas cifras reflejan el impacto de la fuerte desaceleración económica como resultado de la crisis asiática, transmitida a través de Brasil y Argentina.

---

29 En este segundo ciclo la estadística sobre la IED es confusa y contradictoria. De hecho, el BCP publica estas estadísticas recién desde 2003.

30 Aunque la tasa de desempleo sólo se duplicó y parece no corresponderse con la magnitud de la crisis, hay que recordar que el grado de informalidad de la economía hace que este indicador no revele plenamente la situación del mercado laboral.

El contexto macroeconómico fue bastante complejo, comenzó con una crisis macroeconómica y terminó con otra y, la economía sufrió una crisis bancaria y el choque externo de la crisis asiática. Los principales indicadores que reflejan esta situación se analizarán a continuación.

La inflación media anual en 1984-2002 fue de 17,9 frente al promedio de 8,7 por ciento en el ciclo anterior (1961-1983). En la primera parte (1984-1994) de esta etapa la inflación fue más elevada, con un promedio anual de 24 por ciento<sup>31</sup>, mientras que en la segunda (1995-2002) bajó a 9,6 por ciento. La principal causa de inflación de los primeros años fue el desequilibrio externo, reflejado en tipos de cambio múltiples con crecientes depreciaciones de todos ellos. Posteriormente, la inflación retrocedió con la fuerte desaceleración económica a causa de las crisis bancaria y asiática. Cabe resaltar que en 1993 el BCP introdujo las letras de regulación monetaria (LRM) como instrumento de control monetario y la economía contó con una tasa de interés de referencia.

El tipo de cambio múltiple rigió en el Paraguay hasta febrero de 1989, cuando se adoptó un régimen de cambio libre y fluctuante que contribuyó a que los precios relativos de la economía se adecuen a los fundamentos económicos, principalmente los utilizados por el Estado para sus transacciones. El tipo de cambio efectivo real (TCER) se depreció 46 por ciento entre 1984 y 1990, se apreció 25 por ciento

---

31 La tasa de inflación más alta fue de 37,3 por ciento en 1990, como consecuencia de la eliminación del tipo de cambio múltiple el año anterior y la subida de los precios del petróleo por las tensiones en el Golfo Pérsico que comenzaron ese año.



entre 1990 y 1997 y volvió a depreciarse 19 por ciento entre 1997 y 2002.

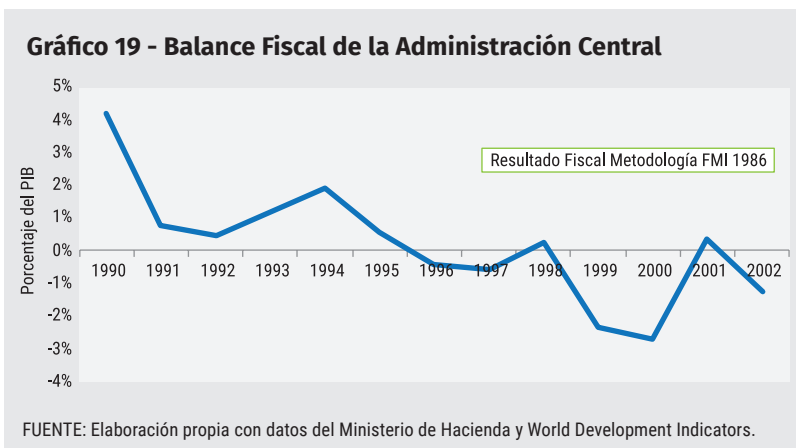
En los primeros años estos movimientos obedecieron a la reducción del ingreso de divisas provenientes de la construcción de Itaipú y a la caída de las exportaciones. Las depreciaciones recuperaron la competitividad del sector externo y también sus exportaciones (1990-1997) hasta que el TCER se apreció nuevamente. Finalmente, con la crisis bancaria (1995-1998), la asiática (1997) y la fuerte recesión económica, el TCER volvió a depreciarse y las RIN llegaron nuevamente a los mínimos históricos. Las RIN mantuvieron un promedio de 15,3 por ciento del PIB durante la etapa más intensa de la construcción de Itaipú (1977-1983), con el menor flujo de divisas declinaron a un mínimo de 7,9 por ciento del PIB en 1988 y, luego de un repunte, volvieron a caer drásticamente a 8,9 por ciento del PIB en 2002.

En el campo fiscal, los importantes déficits registrados en los primeros años de este ciclo llevaron a un problema de endeudamiento. Con el cambio de gobierno<sup>32</sup> a principios de 1989, se inició un proceso de ajuste en las cuentas públicas por problemas de liquidez. La Administración Central registró un superávit promedio de 1,5 por ciento del PIB en 1990-1995 (Gráfico 19), con una marcada tendencia a la baja. A partir de 1996 volvieron los déficits con un promedio anual de -0,9 por ciento del PIB en 1996-2002 y uno de -2,5 del PIB en los años 1999 y 2000.

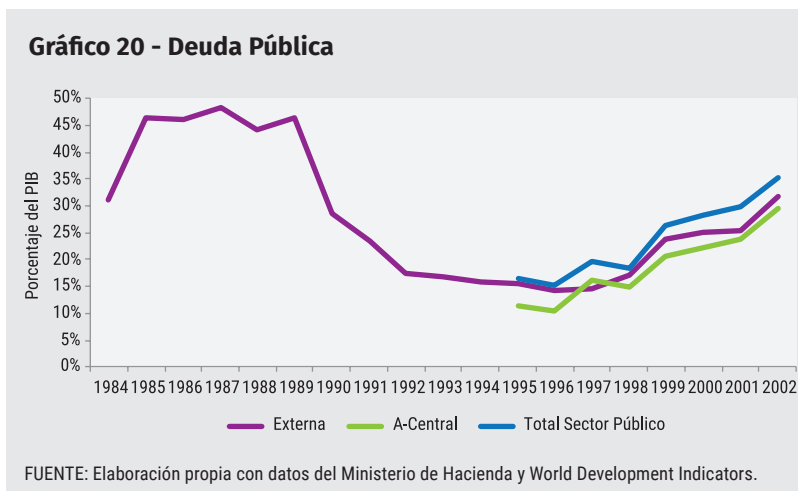
---

32 El 3 de febrero de 1989 es derrocado el dictador Alfredo Stroessner, luego de 35 años en el poder. El nuevo gobierno llamó a elecciones y dio comienzo a la transición democrática.

Por su parte, la deuda externa<sup>33</sup> mostró una tendencia a la baja como consecuencia del desendeudamiento que se efectivizó entre los años 1989 y 1992, permitiendo que la deuda como porcentaje del PIB baje del 46 por ciento al 17 por ciento (Gráfico 20). Esta marcada disminución se debió, principalmente, a la recompra de sus bonos que el Estado hizo de bancos comerciales, la mayoría de ellos brasileños. Se estima en US\$ 800 millones la reducción de la deuda como resultado de estas negociaciones<sup>34</sup>. Posteriormente, con el retorno de los déficits fiscales, el endeudamiento volvió a subir y pasó del 14 por ciento del PIB en 1996 al 32 por ciento del PIB en 2002, año en que el país entró en una cesación parcial de pagos, nuevamente.



- 33 Se utiliza aquí la deuda pública externa (de la Administración Central y de las Entidades Descentralizadas) porque la deuda pública total, tanto de la Administración Central como la del total del Sector Público, recién está disponible a partir de 1995. Asimismo, la deuda pública total se compone de la deuda de la Administración Central y de las Entidades Descentralizadas.
- 34 Este acuerdo fue posible mediante un acuerdo entre el Paraguay y Brasil porque implicaba negociar títulos de deuda, de ambos países, por su valor nominal, muy por encima de su valor de mercado de entonces.



En el ámbito fiscal merecen ser destacados la reforma tributaria que se implementó en 1991 y el volumen creciente de ingresos provenientes de las binacionales Itaipú y Yacyretá. La reforma tributaria (Ley 125/91) simplificó la estructura impositiva e introdujo el impuesto al valor agregado (IVA). Su resultado más inmediato fue el incremento de la presión tributaria de un promedio de 8 por ciento del PIB en los años 1989-1993 a un promedio de 10,3 por ciento del PIB en los años 1994-1998.

Luego, la carga tributaria volvió a caer, hasta apenas 7,1 por ciento del PIB al final del ciclo (2002), como consecuencia de las perforaciones a la legislación tributaria de 1991 y a los problemas de gobernabilidad<sup>35</sup> del país que dificultó

35 La gobernabilidad durante este periodo de transición democrática experimentó diversos choques. Un intento de golpe en 1996, el asesinato del vicepresidente y posterior juicio político al presidente en 1999 y, luego, un gobierno de coalición (1999-2003) que tuvo aún mayores problemas de conducción, enfrentando un intento de golpe en el 2000.

taron la tarea de hacer cumplir las leyes. Esta caída de la presión tributaria fue compensada, parcialmente, por los crecientes ingresos de las rentas de las binacionales que el Paraguay recibió en esos años, que se incrementaron de 1,2 por ciento del PIB en 1989 a 3,1 por ciento del PIB en 2002.

En este segundo ciclo, el sector financiero sufrió una crisis de enormes proporciones. Sin embargo, como ya se mencionó antes, los antecedentes de dicha crisis se remontan a las prácticas regulatorias de los años setenta y ochenta. Había, entonces, una supervisión inadecuada y una sobre regulación asfixiante y asimétrica, que era exigente con los bancos comerciales y laxa con las financieras. Había topes diferenciados de tasas de interés y el encaje legal era muy elevado para los bancos (42%), no así para las financieras (5%). Había pocas operaciones permitidas a los bancos y la ley hacía que estuviesen segmentados y que hubiera poca competencia entre ellos.

Las instituciones públicas depositaban sus recursos en el BCP. La composición de la cartera de créditos de los bancos estaba determinada por las normativas y no por el mercado. Es decir, los bancos estaban obligados a otorgar créditos a determinados sectores, principalmente el agroexportador. Aquí el BCP proveía los recursos a través de la figura de los redescuentos. El agroexportador recibía los créditos del banco a una tasa de interés subsidiada y el banco obtenía estos recursos del BCP a una tasa baja, de alrededor de 5 por ciento. Estas operaciones de créditos redescontados por el BCP eran la fuente de gran parte de los ingresos de los bancos. En su momento, todos estos factores contribu-

yeron a que las operaciones financieras al margen del balance de los bancos aumentaran en esos años y se hicieran notorias en los ochenta.

A partir de 1989 se produjo un cambio en las políticas económicas que también alcanzó al sector financiero. Se eliminó el tipo de cambio múltiple, se suprimieron los toques de las tasas de interés, empezó a bajar gradualmente el encaje legal, disminuyeron las operaciones de redescuento y los depósitos del sector público comenzaron a ser colocados en el sector financiero privado. Las bajas exigencias de capitalización del sistema regulatorio para el ingreso al mercado financiero, especialmente para la constitución de empresas financieras, indujeron la entrada de muchos agentes económicos. Estaba extendida la práctica de los préstamos vinculados<sup>36</sup>, sin una normativa que la limite, y la falta de normas de clasificación de carteras de crédito suficientemente fuertes agravó la situación.

Con todas estas medidas, el escenario del mercado financiero cambió drásticamente. Antes de 1989 el rol del Banco Central consistía en proveer los recursos financieros para la producción del sector privado y las divisas necesarias en un ambiente de tipo de cambio fijo. No había competencia entre los bancos del sistema en la intermediación financiera, porque el BCP proveía los fondos y la legislación vigente se adecuaba a dicho contexto. Existía una gran informalidad y un sistema de administración de riesgos muy pobre, espe-

---

36 El banco captaba depósitos del público y los prestaba a las empresas de los dueños del mismo banco.

cialmente entre los bancos nacionales. Proliferaron nuevas entidades porque los laxos requerimientos hacían que la barrera de ingreso al mercado financiero fuera muy baja. Prácticamente cada grupo económico tenía su banco y cada banco su empresa financiera (Insfrán, 2000).

Con el cambio de escenario, el crecimiento del número de instituciones financieras fue impresionante, al pasar de 64 en 1988 a 97 en 1995 (Tabla 3). Este aumento era poco razonable considerando la dinámica de crecimiento económico en esos años. Como ya se mencionó, cada grupo económico contaba ahora con su banco o empresa financiera para apalancar sus operaciones con préstamos vinculados que no estaban supervisados. Además, los administradores de estas nuevas instituciones tenían poca práctica bancaria.

Los ingredientes para una crisis bancaria estaban servidos: malas prácticas bancarias, débil supervisión y creciente incertidumbre del público respecto a la solvencia de algunos bancos (Insfrán, 2000). La crisis se inició con los problemas de liquidez que tuvieron un par de bancos en mayo de 1995. Ese año comenzó una crisis que duraría tres años y cuyos coletazos se sentirían hasta 2002. Un total de 58 instituciones financieras, el 60 por ciento de las que existían en 1995, cerraron sus puertas, de manera que en 2002 el número de bancos y empresas financieras llegó a ser menor que en 1988<sup>37</sup>.

---

37 No se incluyen las SAP que habían cerrado para esa época y que eran unas cinco.

**Tabla 3 - Bancos y Financieras**

| Número de Instituciones |               |               |               |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                         | 1988          | 1995          | 2002          |
| Bancos                  | 26            | 34            | 18            |
| Financieras             | 38            | 63            | 21            |
| Total                   | 64            | 97            | 39            |
| Variación en números    |               |               |               |
|                         | Var 1995-1988 | Var 2002-1988 | Var 2002-1995 |
| Bancos                  | 8             | -8            | -16           |
| Financieras             | 25            | -17           | -42           |
| Total                   | 33            | -25           | -58           |
| Variación porcentual    |               |               |               |
|                         | Var 1995-1988 | Var 2002-1988 | Var 2002-1995 |
| Bancos                  | 31%           | -31%          | -47%          |
| Financieras             | 66%           | -45%          | -67%          |
| Total                   | 52%           | -39%          | -60%          |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos

La participación del sector comercio y finanzas<sup>38</sup> creció de 21,5 por ciento del PIB en 1984 hasta un pico de 24,6 por

38 El sector comercio y finanzas no se puede desagregar en la serie estadística sino a partir de 1993. Por esta razón utilizaremos ambas informaciones en esta sección.

ciento del PIB en 1992 y posteriormente, con la crisis bancaria, se redujo al 13,9 del PIB al cierre del ciclo (2002). La disponibilidad de estadísticas permite seguir el comportamiento del sector financiero, en forma exclusiva, desde 1993. La caída del sector financiero, de -0,6 por ciento promedio anual en 1993-2002, fue más pronunciada, en esos años, que la del conjunto del sector comercio y finanzas.

La crisis bancaria también tuvo otros efectos: la pérdida de profundidad financiera y la dolarización de la economía. La profundidad financiera, medida por los créditos del sector bancario al sector privado, subió de 11 por ciento del PIB en 1990 hasta 24 por ciento del PIB en 1997 y retrocedió luego hasta 16 en 2002, en el contexto de tasas de referencia (LRM) crecientes en términos reales (Gráfico 21). Esta evolución es explicada por el auge de créditos a principios de los noventa y su caída abrupta luego de iniciada la crisis bancaria en 1995<sup>39</sup>.

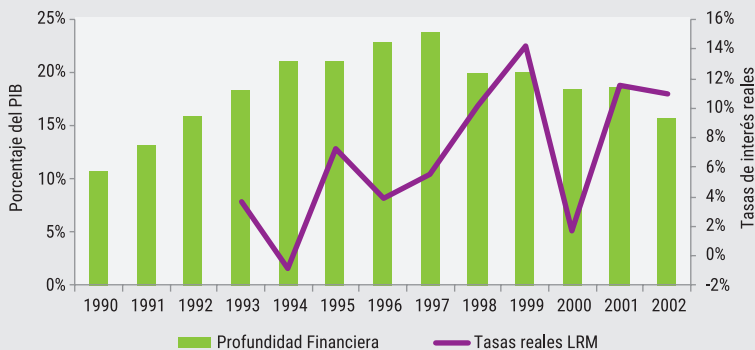
Otro efecto poco deseado de la crisis fue la dolarización de los depósitos bancarios. Los depósitos en dólares americanos subieron del 38 por ciento del total de los depósitos del sistema en 1990 al 67 por ciento en 2002, como reflejo de la crisis financiera y de la posterior crisis macroeconómica (Gráfico 22).

---

39 También se puede deducir que el sector financiero se fue re-formalizando con las nuevas leyes y una mejora sustancial en la supervisión hacia el final del ciclo.

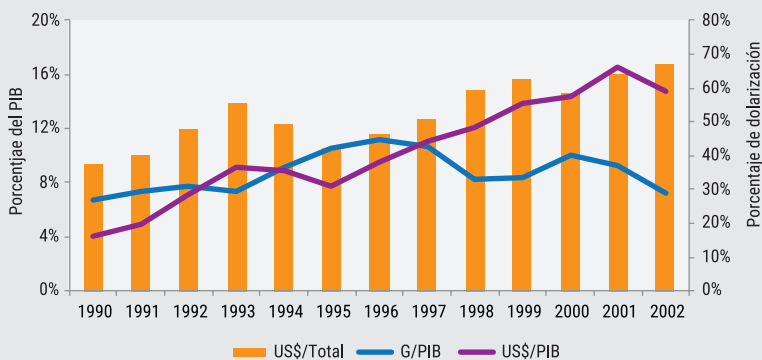


**Gráfico 21 - Profundidad Financiera**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

**Gráfico 22 - Depósitos y Dolarización**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

Las autoridades reaccionaron a la crisis financiera con una nueva carta orgánica del BCP (Ley 489/95) y una nueva ley de bancos (Ley 861/96). También se mejoró sustan-

cialmente la supervisión de bancos y empresas financieras. A pesar de estos esfuerzos, no se pudo evitar que esta crisis imponga un gran costo en términos de crecimiento económico y, también, una enorme pérdida de recursos equivalente al 10 por ciento del PIB de esa época (Insfrán, 2000).

Con relación al sector externo, cabe destacar que los términos de intercambio se recuperaron gradualmente después de la crisis de los ochenta hasta la primera mitad de los años noventa. En efecto, los precios de la soja y el algodón estuvieron en alza en esos años, mientras que los del petróleo en baja. La situación se revirtió en 1997 cuando los precios internacionales de las materias primas cayeron como consecuencia, en gran medida, de la crisis asiática; y los precios del petróleo volvieron a repuntar gradualmente obedeciendo a factores geopolíticos.

La firma del Tratado de Asunción en 1991, que fundó el Mercado Común del Sur (Mercosur), constituyó el evento institucional más importante en materia de comercio internacional. La unión aduanera comenzó a regir en 1995 y, en su momento, generó una enorme expectativa de aumento del comercio de intrazona. De hecho, tanto las exportaciones como las importaciones crecieron, pero no en la medida esperada. La participación de las exportaciones al Mercosur en el total de las exportaciones aumentó de 79 por ciento en 1994 a 83 por ciento en 2002. Con un comportamiento similar, las importaciones desde el Mercosur pasaron de 42 por ciento del total de las importaciones del Paraguay en 1994 a 56 por ciento en 2002. A pesar del Mercosur, el comercio de reexportación se resintió con la crisis asiática,

pues las principales economías vecinas entraron en recesión y tuvieron que devaluar sus monedas, el Brasil en 1999 y la Argentina en 2001. Cabe señalar que el comercio de reexportación debería haber desaparecido con el Mercosur, pero mediante la lista de excepciones arancelarias que cada país tiene en el bloque, se mantiene hasta la actualidad<sup>40</sup>.

Este segundo ciclo se inició con la recuperación de la producción del sector agrícola, gracias a la mejora de los precios internacionales. Este desempeño se mantendría en forma intermitente hasta mediados de los años noventa, cuando los precios internacionales del algodón y de la soja se desplomaron por causa, en parte, de la crisis asiática. El algodón atravesó, además, problemas de producción doméstica, mientras la soja siguió expandiéndose. La producción y exportación de energía eléctrica, primero de Itaipú y luego de Yacyretá, constituyó uno de los pilares del crecimiento económico del ciclo, el que estuvo marcado por cuatro choques importantes, dos de ellos macroeconómicos, uno externo y uno financiero. El ciclo comenzó con una importante crisis cambiaria, con tipos de cambio múltiples y desequilibrio fiscal. Todo esto condujo a un sobreendeudamiento que desembocó en una cesación parcial de pagos que debió ser abordada por el nuevo gobierno que se formó en 1989. Posteriormente, en 1995, estalló la crisis financiera que afectó a la cadena de pagos y complicó el financiamiento de las actividades económicas, con un

---

40 El comercio de reexportación, a partir de la reforma tributaria de 1991 y la arancelaria de 1992, tuvo un carácter legal con la introducción del Régimen de Turismo en la legislación tributaria (IVA y Renta diferenciada, menores, para productos de este comercio).

alto costo fiscal. Luego, en 1999 se empezaron a sentir los efectos de la crisis asiática. Sucesivamente, el Paraguay incurrió en importantes déficits fiscales y un endeudamiento acelerado que llevó a una segunda cesación parcial de pagos en 2002. Siendo el crecimiento económico poco dinámico en este ciclo, los desequilibrios lo frenaron aún más. Un hecho para destacar es que tanto el primer ciclo como el segundo terminaron con importantes desequilibrios macroeconómicos.

## **Retorno al crecimiento, superciclo de materias primas y estabilidad macroeconómica (2003-2018)**

---

Este ciclo, que pareciera acercarse progresivamente a su fin, abarca dieciséis años, con un promedio de crecimiento económico anual de 4,4 por ciento. Esta cifra es mayor que el 3,8 por ciento del segundo ciclo, pero inferior al 6,3 por ciento del primero. Este periodo coincide en buena parte con el superciclo de las materias primas (2003-2013), siendo la agricultura el principal sector en crecimiento y la soja el cultivo más importante. Este crecimiento se dio en un contexto macroeconómico de crisis a principios del ciclo (2003). Luego se produjo un ajuste macroeconómico<sup>41</sup> que permitió estabilizar el tipo de cambio y los niveles de pre-

---

41 Ver Borda (2007) y Santos (2010) para una lectura detallada de este proceso.

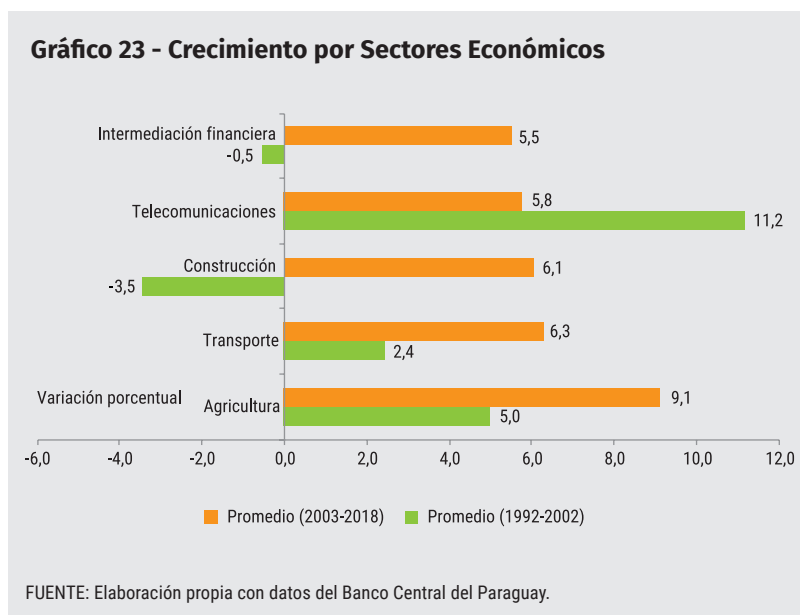
cios, mejorar las cuentas fiscales, salir de la cesación parcial de pagos y desendeudar al Estado durante la primera mitad del ciclo, hasta 2011.

El crecimiento fue más diversificado, probablemente como consecuencia de la estabilización macroeconómica que permitió la recuperación del sector financiero y del crédito de corto y largo plazo en la economía. Se desarrollaron las empresas vinculadas con los agronegocios y tanto las agroindustrias como los frigoríficos experimentaron un crecimiento importante. Se expandieron las industrias de aceites y harina de soja, cereales y carne. También otros sectores, como la construcción y el transporte, se beneficiaron de la diversificación de las inversiones de los grupos empresariales.

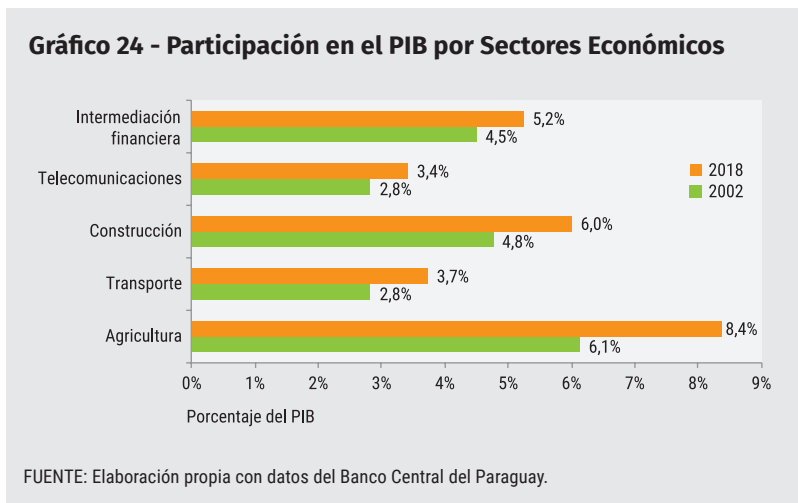
El PIB por habitante creció 2,8 por ciento en promedio anual, mayor que en el ciclo anterior, y la población tuvo un incremento menor de 1,6 por ciento anual. En 1997, antes de la crisis asiática, el PIB por habitante (en dólares constantes de 2014) era de US\$ 4.896, cifra que recién se superó nuevamente en 2008, con US\$ 5.039. Es decir, el Paraguay tardó más de diez años en recuperar el nivel de PIB por habitante alcanzado en el año 1997. El PIB por habitante siguió aumentando y en 2018 registró una cifra de US\$ 6.638. Este crecimiento se tradujo en una disminución de la pobreza y en el surgimiento de una nueva clase media que, a su vez, dinamizó la demanda agregada doméstica.

La agricultura fue el sector más dinámico de este ciclo, gracias a la demanda internacional en el contexto del

superpico de las materias primas. El promedio anual de crecimiento de la agricultura fue de 9,1 por ciento en este tercer ciclo (2003-2018) y de 11,8 por ciento en el pico del superciclo de las materias primas que duró hasta 2013 (Gráfico 23). Este hecho es significativo teniendo en cuenta que en la década anterior (1992-2002) había crecido sólo 5 por ciento en promedio anual. Con esto, la participación de la agricultura en el PIB se elevó de 6,1 por ciento en 2002 al 8,4 en 2018 (Gráfico 24). Este crecimiento fue más alto pero mucho más volátil que en los ciclos anteriores, mostrando fuertes oscilaciones en los años de sequía y recuperación (2009-2010 y 2012-2013)<sup>42</sup>.



42 Ver World Bank (2013) para un análisis detallado de la volatilidad del crecimiento económico en Paraguay.



El rubro agrícola de mayor crecimiento fue la soja, aunque el maíz y el trigo también experimentaron una expansión interesante. La superficie sembrada de soja pasó de 1,9 millones de hectáreas en 2003 a 3,5 millones de hectáreas en 2018, con un incremento de 84 por ciento; mientras que la producción del grano creció de 3,9 millones de toneladas a 10,3 millones de toneladas, casi tres veces más. En este mismo periodo (2003-2018), la producción de maíz se duplicó en superficie sembrada y se triplicó en volumen de la cosecha. Por su parte, la superficie sembrada de trigo creció 66 por ciento y se duplicó su producción. Como se puede observar, hubo un aumento importante de la superficie cultivada, principalmente en nuevas tierras que fueron incorporadas a expensas de la desaparición de los bosques, especialmente en la Región Oriental.

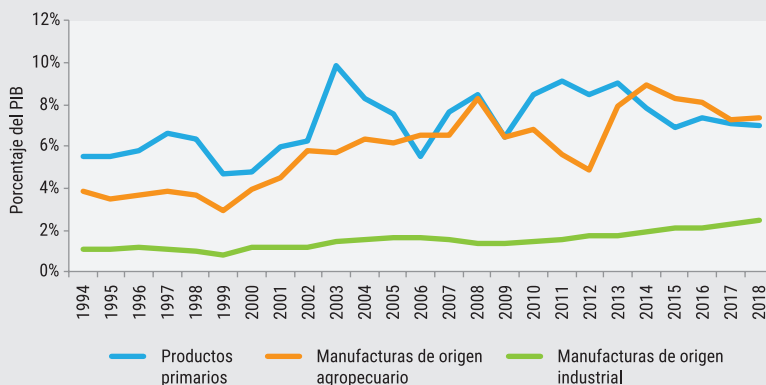
En efecto, el 94 por ciento del bosque atlántico ya desapareció, con serias consecuencias de degradación de los sistemas ecológicos (Banco Mundial, 2018a, p. 20). Esto tiene su impacto en la vulnerabilidad al cambio climático y a las variaciones climáticas (Banco Mundial, 2018b, p. 24). La incorporación de tecnología y la economía de escala asociada elevaron el rendimiento de estos cultivos, pero también desarrollaron externalidades negativas en términos ambientales (uso de agroquímicos) y sociales (comunidades rurales en retroceso y expuestas a los agroquímicos). Este hecho confronta al país con la necesidad de un balance equilibrado entre el cuidado de su patrimonio natural y su explotación productiva, para evitar que una sobre explotación imponga a toda la economía elevados pasivos ambientales y sociales.

La fuerte expansión agrícola tuvo un efecto de derrame en otros sectores, especialmente en el de servicios. En este ciclo hubo varios sectores más pequeños con crecimiento dinámico, entre los que se destacaron el transporte, 6,3 por ciento; la construcción, 6,1 por ciento; las telecomunicaciones, 5,8 por ciento; y, la intermediación financiera, 5,5 por ciento. La construcción y la intermediación financiera se recuperaron de una década de crecimiento negativo, en el anterior ciclo, de -3,5 por ciento y -0,5 por ciento, respectivamente. Por su parte, el análisis de las exportaciones por niveles de procesamiento permite ver que hubo un incremento importante de las manufacturas de origen agropecuario, de 3,8 por ciento del PIB en 2003 a 7,3 por ciento del PIB en 2018; y de las manufacturas de origen industrial, de



1 por ciento del PIB a 2,4 por ciento del PIB en el mismo periodo (Gráfico 25). Los productos primarios tuvieron un crecimiento menor, de 5,5 por ciento del PIB en 2003 a 7,0 por ciento del PIB en 2018. En cuanto a la estructura de exportación por sectores, el nivel de procesamiento de los productos exportados mejoró gradualmente. En 2003 los productos primarios constituían el 58 por ciento, las manufacturas agropecuarias 34 por ciento y las de origen industrial 8 por ciento (Gráfico 26). Al final del ciclo, en 2018 los productos primarios bajaron a 42 por ciento y las manufacturas de origen agropecuario subieron al 44 y las manufacturas de origen industrial aumentaron al 15 por ciento.

**Gráfico 25 - Exportaciones por Niveles de Procesamiento**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

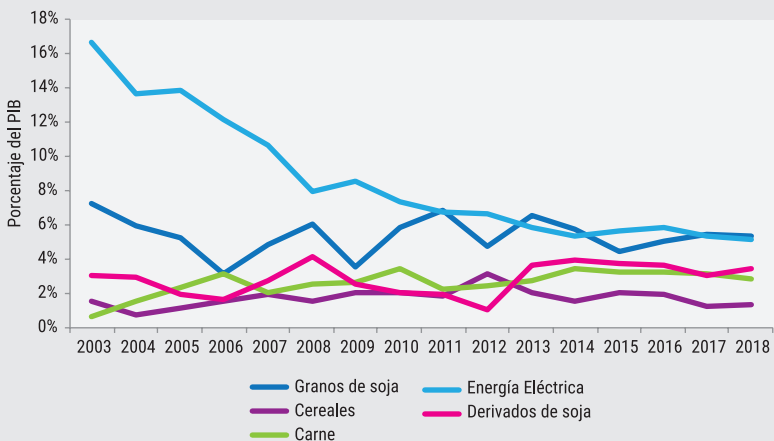


En el análisis de las exportaciones por principales productos se destacó la recuperación del sector cárnico, de 0,6 por ciento del PIB en 2003 a 2,9 por ciento del PIB en 2018 (Gráfico 27). Si bien el sector ganadero tuvo un crecimiento en torno al promedio del PIB global, lo relevante fue el incremento de sus exportaciones, mostrando la recuperación de su competitividad en el mercado internacional. Hacia finales de la década de los noventa, el modelo de negocio ganadero se modernizó con la llegada de nuevos empresarios a la industria y la profesionalización de los ganaderos tradicionales. La logística mejoró sustancialmente y se vincularon las diferentes fases de la producción (cabaña, cría, engorde y faenamiento). Adicionalmente, se consolidaron las mejoras genéticas, se amplió la cobertura de la sanita-ción animal y se expandió la producción de forrajes. Tam-

bién hubo financiación privada creciente para este mercado e, inclusive, la misma Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) financió las mejoras en el sector ganadero a través de las instituciones financieras intermediarias. Los frigoríficos aumentaron su producción de carne congelada y lograron acceder a nuevos mercados externos. Esta expansión, actualmente en progreso, también tiene su contrapunto en términos ambientales. De acuerdo con algunos estudios (Banco Mundial, 2018a, p. 20), el ritmo actual de deforestación del sector ganadero podría acabar con los bosques del Chaco en veinticuatro años. Otro hecho notable en este ciclo fue la disminución de la participación relativa de la exportación eléctrica en la generación del PIB, pasando de 16,6 por ciento en 2003 a 5,1 por ciento en 2018. Esto es consecuencia más del aumento del PIB y no de la disminución de la exportación de energía en términos absolutos.

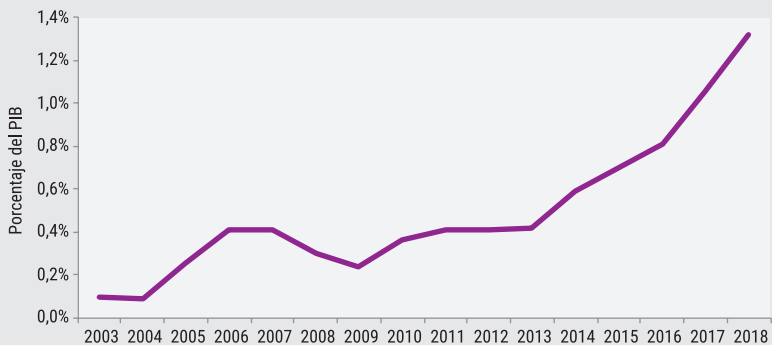
En cuanto a exportaciones por regímenes aduaneros, merece ser destacado el crecimiento de la exportación de maquila con transformación. El régimen de maquila fue establecido en el Paraguay por la Ley 1.064 de 1997 que fue reglamentada por un decreto del año 2000. Las exportaciones de las industrias maquiladoras han venido incrementándose gradualmente en los primeros años, y en forma acelerada en los últimos años, hasta llegar al 1,3 por ciento del PIB en 2018 (Gráfico 28).

**Gráfico 27 - Exportaciones por Principales Productos**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

**Gráfico 28 - Exportaciones de Maquila**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

El principal mercado de estas exportaciones fue el Brasil y los rubros más importantes fueron autopartes, plásticos, textiles y cueros. Si bien la maquila es una opción interesante para emplear mano de obra no calificada y diversificar la matriz productiva, su dependencia de las condiciones económicas y regulatorias de los países de destino aumentan la vulnerabilidad de las industrias del sector, donde las inversiones son más intensivas en mano de obra que en capital y el ciclo de los proyectos tiende a ser más corto. Además de la vulnerabilidad señalada, este régimen no cuenta con evaluaciones que señalen sus ventajas frente a la pérdida de recursos tributarios.

En cuanto al comportamiento de la demanda agregada, el consumo privado registró un salto importante en este ciclo, con un incremento de 89 por ciento en términos reales, otro indicador de la emergencia de una clase media. El consumo público, aunque menor en tamaño, creció un poco más, 114 por ciento en el mismo ciclo, gracias a la recuperación de las finanzas públicas. Las exportaciones netas fueron positivas con un promedio anual de 4,2 por ciento del PIB. A su vez, la formación bruta de capital mantuvo un promedio anual de 20,7 por ciento del PIB en el tercer ciclo y de 20,6 por ciento del PIB durante el superciclo de las materias primas (2003-2013). Esta cifra contrasta con el nivel alcanzado en el otro auge, el de la construcción de la represa de Itaipú (1973-1981), cuando la formación bruta de capital registró un promedio anual de 25,2 por ciento del PIB.

Como se puede apreciar, el superciclo de las materias primas no se tradujo en un mayor nivel de inversiones, el

que resultó ser más bajo que el registrado durante el auge de Itaipú. Una explicación de este fenómeno estaría, por un lado, en que a principios del ciclo el Paraguay estaba superando lentamente una crisis macroeconómica de envergadura, que contribuyó a deprimir la inversión. La otra explicación se encuentra en el hecho de que en esta oportunidad el auge se basaba en el crecimiento del sector agrícola, cuya volatilidad por razones climáticas se trasladó, de alguna manera, a las inversiones.

Una situación similar se puede observar en el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) que fue baja al principio del ciclo y luego volátil, con un promedio anual de 1 por ciento del PIB (2003-2017), inferior al promedio de América Latina y el Caribe de 2,1 por ciento anual<sup>43</sup>. Un desempeño modesto que, en general, siguió la tendencia de la inversión. El 61 por ciento de la IED fue al sector terciario, el 35 por ciento al secundario y el 4 por ciento al primario. La distribución por actividades económicas muestra que el 30 por ciento de la IED fue radicada en la intermediación financiera, el 17 por ciento en el comercio, el 11 por ciento en la elaboración de aceites y el 7 por ciento en la producción de carne.

El contexto macroeconómico de este tercer ciclo (2003-2018) se caracterizó por un desequilibrio al principio (2003) y, luego, por un ajuste macroeconómico seguido de una estabilidad durante el resto del ciclo.

---

43 Los datos nacionales son del BCP y los de la región del World Development Indicators.

Dentro de este marco, la tasa de inflación fue disminuyendo con la profundización del uso de las letras de regulación monetaria (LRM). De un promedio de 7,1 por ciento anual en 2003-2010 bajó a 4,0 por ciento anual en 2011-2018. Cabe destacar que solo en la década de los sesenta el Paraguay tuvo una inflación por debajo de este nivel. Estos resultados indican un avance auspicioso en el logro de la estabilidad de precios, que permite a los agentes económicos tomar mejores decisiones y con mayores plazos de proyección. En la actualidad se podría considerar este avance como un activo de la política económica que, a diferencia de la década de los sesenta, se da en un escenario de tipo de cambio libre.

De acuerdo con datos del BCP, el tipo de cambio efectivo real (TCER) se apreció en un 30 por ciento en el periodo 2003-2018 y la economía sufrió los efectos de la enfermedad holandesa. La mejor integración en las cadenas de valor global, junto con la mejora de la productividad, balancearon la pérdida relativa de competitividad en los bienes exportables. Las posibles causas fueron el aumento del ingreso de divisas por exportaciones de materias primas, reexportaciones, rentas de las binacionales y remesas. Como resultado de ello, el BCP logró incrementar sus RIN de 13 por ciento del PIB en el 2003 al 19 por ciento del PIB en 2018.

La mayor estabilidad monetaria contribuyó a la recuperación del sector financiero. Con las sucesivas crisis bancarias a principios del ciclo, la profundidad financiera (créditos al sector privado/PIB) cayó a un mínimo de 9 por

ciento en 2006 y repuntó a 34 por ciento en 2018. La tasa activa de interés fue bajando del 30 por ciento en 2003 al 15 en 2018. Los depósitos mantuvieron un rendimiento positivo en términos reales, en torno al 1 por ciento, y el margen de intermediación se redujo de 24 por ciento en 2003 a 11 por ciento en 2018. En cuanto a la composición del sistema financiero por tamaño de activos, al cierre de 2017 los bancos constituían el 82,2 por ciento (US\$ 19,5 mil millones), las financieras el 3,7 por ciento (US\$ 0,89 mil millones), las cooperativas de ahorro y crédito el 12,1 por ciento (US\$ 2,89 mil millones) y las casas de crédito 2,0 por ciento (US\$ 0,48 mil millones)<sup>44</sup> del sistema financiero<sup>45</sup>.

Actualmente, en este sector se da una suerte de asimetría regulatoria, donde los bancos y financieras están fuertemente supervisados por el BCP, las cooperativas de ahorro y crédito cuentan con su propia supervisión<sup>46</sup> y las casas de crédito y los fondos de jubilaciones no cuentan con ningún control en la práctica. Esta situación polarizó el mercado financiero. Por un lado, los crecientes costos regulatorios incentivaron la fusión y consolidación de bancos y empresas financieras y, en el otro extremo, la ausencia o de-

---

44 Con base en información de la Cámara de Casas de Crédito integrada por unas 32 empresas (Leiva, s. f.) y de una publicación del diario Última Hora («Solo 29 casas de crédito están registradas», 2018) que menciona la existencia de 174 empresas del ramo. Por lo tanto, las casas de crédito están sub representadas en esta estadística.

45 Elaboración propia de estadística con base en datos del BCP y DGRV en Arzbach et al (2018).

46 El Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), órgano regulador, es administrado por las mismas cooperativas, configurando una situación de conflicto de intereses que resta credibilidad a la supervisión. Además, el instituto tiene dificultades para ejercer un control efectivo en las numerosas cooperativas de ahorro y crédito que existen, unas seiscientas.



bilidad de controles estimuló la proliferación de las casas de crédito. Una consecuencia de esto son las mayores tasas de interés cargadas a los usuarios de esas casas de crédito, que suelen ser precisamente los más vulnerables. Muchas casas comerciales también otorgan créditos a sus clientes, inclusive a mediano plazo en el caso de la compra de vehículos y electrodomésticos. En el caso de los fondos de jubilaciones, la ausencia de control de los recursos financieros hizo que las inversiones fueran escasamente rentables y poco seguras, situación que persistirá mientras no exista una regulación institucional de estas entidades<sup>47</sup>.

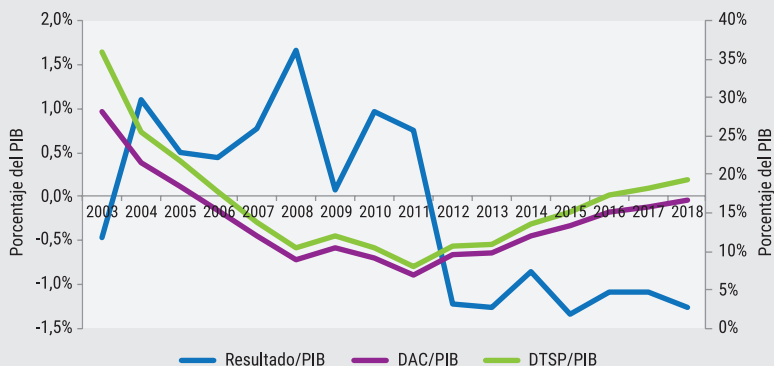
En el campo fiscal, con el ajuste macroeconómico de 2003 y 2004 se inició un periodo de saldos positivos que duró unos ocho años (2004-2011), con un superávit promedio anual de 0,8 por ciento del PIB. La tendencia cambió en 2012 con déficits fiscales hasta 2018 de un promedio anual de -1,2 por ciento del PIB (Gráfico 29). Este deterioro fiscal fue resultado de, por un lado, el estancamiento de la presión tributaria y la disminución de los ingresos no tributarios (rentas de binacionales y otros); y, por el otro, del crecimiento del gasto corriente y de las prestaciones sociales. Esto último, con una tendencia creciente debido a la regresión de la reforma de la Caja Fiscal de 2004, el aumento del número de jubilados y los mayores gastos en pensiones no contributivas. La inversión pública, históricamente baja en el Paraguay, registró un promedio anual de 1,9 por ciento del PIB en el periodo 2003-2018 el (Gráfico 30) y llegó a

---

47 El proyecto de creación de la superintendencia de jubilaciones ha sido bloqueado hasta ahora por los supervisados potenciales.

solo 2 por ciento del PIB en 2012-2018 a pesar de los déficits fiscales en los que se incurrió con el fin de incrementarla.

**Gráfico 29 - Resultado Fiscal de la Administración Central y Deuda Pública**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 30 - Inversión de la Administración Central**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

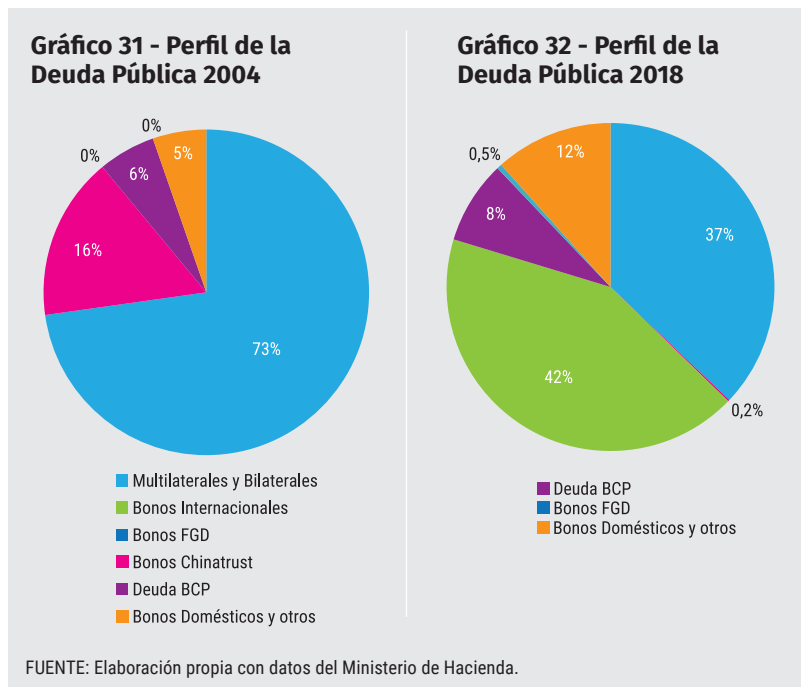
La deuda total del sector público<sup>48</sup> llegó a 36 por ciento del PIB en 2003, en medio de una cesación parcial de pagos (Gráfico 29). Con el ajuste fiscal se inició un proceso de desendeudamiento y esta deuda llegó a un mínimo de 8 por ciento del PIB en 2011. Luego se inició una nueva etapa de endeudamiento y la deuda pública cerró el año 2018 en 19 por ciento del PIB. La deuda no solo se incrementó, sino que también cambió de perfil. En 2003 el 89 por ciento de la deuda era con organismos multilaterales y bilaterales<sup>49</sup> y un 5 por ciento correspondía a bonos domésticos<sup>50</sup> (Gráfico 31), pero en 2018 las deudas multilaterales y bilaterales constituyeron solo el 37 por ciento del total; los bonos domésticos, incluidos los de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), subieron al 12 por ciento; y los bonos soberanos llegaron al 42 por ciento (Gráfico 32).

---

48 Se incluyen todas las deudas del sector público no financiero porque la Administración Central garantiza todas las deudas contraídas por las entidades descentralizadas.

49 Los bonos del Chinatrust Commercial Bank son considerados, a los efectos de este estudio, como deuda bilateral por las características del acuerdo entre Paraguay y Taiwán.

50 Parte de estos bonos fueron los que entraron en cesación de pagos en diciembre de 2002 y formaron parte del paquete de deuda canjeada en 2003.



El perfil de exposición internacional de la deuda pública pasó del endeudamiento institucional (multilaterales y bilaterales) al de mercado (bonos soberanos). El crecimiento de la deuda en bonos domésticos se dio, principalmente, por las emisiones de la AFD. Los buenos fundamentos macroeconómicos facilitaron el acceso del país al mercado de capitales internacionales, abriendo otro canal de financiamiento para las inversiones, a través de la emisión de bonos soberanos. Es buen complemento de los préstamos multilaterales. Sin embargo, la diferencia de perfiles de endeudamiento implican mayor responsabilidad fiscal, tanto en el corto, como en el largo plazo. En el endeudamiento multi-

lateral se utiliza habitualmente el instrumento del préstamo, donde los fondos se van desembolsando por etapas, a medida que avanza la ejecución de los proyectos financiados. De esta manera, todas las administraciones gubernamentales comparten no solamente el endeudamiento sino también el esfuerzo de pagar la deuda. En contraste, en el endeudamiento por medio de bonos, ese esfuerzo compartido se puede quebrar, ya que una administración gubernamental puede contraer la deuda y transferir la mayor parte de la responsabilidad del pago a las siguientes. Asimismo, los costos financieros de la deuda bonificada son mayores y no calzan exactamente con la ejecución de las inversiones. Los préstamos multilaterales suelen tener más mecanismos de control sobre el diseño y ejecución de las inversiones financiadas, impidiendo sobrecostos exagerados. Por todas estas razones, el acceso a los mercados de capitales impone un manejo prudencial del endeudamiento, tanto en los montos de emisión, la velocidad del incremento de la deuda, su acumulación, su costo financiero, así como también la elección cuidadosa de los proyectos a ser financiados.

En definitiva, el motor del crecimiento en este periodo estuvo en la producción de alimentos, soja, carne y agroindustria, aprovechando el superciclo de las materias primas. Todo esto dinamizó otros sectores de la economía, como la construcción, el transporte, las telecomunicaciones y la intermediación financiera. El crecimiento económico fue más volátil debido a los factores climáticos y a las oscilaciones de los precios internacionales. Por las características descritas, pareciera ser que este ciclo está llegando a su fin.

El Paraguay siguió exportando energía sin que la misma se haya transformado en desarrollo industrial. Es decir, la disponibilidad de energía no aseguró la instalación de más industrias o la sustitución de la fuente de energía, predominantemente biomasa, por las industrias ya existentes. Otro aspecto destacado de este ciclo es la estabilidad macroeconómica lograda a partir de 2003, sumada a un mejor manejo del tipo de cambio, ahora consistente con las condiciones macroeconómicas. Ambos logros contribuyeron con la estabilidad financiera y ésta, a su vez, permitió la recuperación y mayor crecimiento del sector financiero, aunque persisten algunos problemas que dificultan un desarrollo más competitivo del mismo.



## Desarrollo institucional

En este capítulo se discute cómo las instituciones influyen en el crecimiento y el desarrollo de la economía paraguaya. Las mismas configuran la relación entre el Estado y el mercado, así como la distribución de los recursos económicos. El objetivo central de la economía es la productividad y el bienestar de la población, garantizando los derechos económicos y sociales básicos de los ciudadanos. Dentro de una sociedad, las personas y grupos prefieren diferentes instituciones y, por tanto, pueden intentar imponer sus preferencias o intereses a los demás.

Stiglitz (2012), aunque enfocado en la economía norteamericana y en otros países industrializados, presenta unos análisis que se pueden aplicar también a las economías menos desarrolladas, como la del Paraguay. Entre los temas que aborda están las fallas del mercado, las fallas del Estado, las actividades improductivas (no generan riqueza para la sociedad) de búsquedas de renta<sup>51</sup> y cómo las políticas públicas determinan el funcionamiento eficiente o ineficiente del mercado. Enfatiza los problemas de la búsqueda de renta, en la cual se beneficia a determinados segmentos de altos ingresos a expensas del resto de la sociedad. Tiene varias manifestaciones, entre ellas: transferencias y sub-

---

51 El mismo autor da una explicación muy didáctica de este concepto económico: "El término «renta» originalmente servía para denominar el rendimiento de la tierra, ya que el propietario de la tierra recibe esos pagos en virtud de su propiedad y no por hacer algo. Ello contrasta con la situación de los trabajadores, por ejemplo, cuyos salarios son una remuneración por el esfuerzo que aportan. El término «renta» se amplió a los beneficios monopolísticos, o las rentas de los monopolios, es decir, los ingresos que uno recibe por el simple hecho de controlar un monopolio. Más tarde, el concepto se amplió aún más, hasta incluir los ingresos por títulos de propiedad similares. Si el gobierno concedía a una compañía el derecho exclusivo de importar una cantidad limitada (una cuota) de un bien, como por ejemplo azúcar, la rentabilidad adicional que generaba la propiedad de ese derecho se denominaba «renta por cuota»." (Stiglitz, 2012, p. 39)



sidios implícitos y explícitos del Estado, leyes que hacen menos competitivos los mercados, laxo cumplimiento de las leyes de competencia en los mercados, regulaciones que permiten que las empresas transfieran externalidad negativa a la sociedad o se aprovechen de los consumidores. Asimismo, como ya se mencionó (Acemoglu et al., 2015), las instituciones tienen una incidencia fundamental en el crecimiento de largo plazo. Habitualmente, la distribución de los recursos configura el poder y las instituciones políticas, y éstas influyen en las instituciones económicas que, a su vez, repercuten en el crecimiento económico.

Viene a continuación el análisis de las instituciones políticas; de las instituciones y políticas macroeconómicas; y, de las instituciones y políticas sectoriales; que se enfoca en las prácticas predominantes que afectan a las instituciones en el Paraguay. Por lo tanto, lo que se muestra no debe entenderse como una generalización, sino como énfasis en las conductas que crearon una cultura de captura de las instituciones, cuestionable desde el punto de vista de la productividad y la distribución de los recursos, que beneficia a determinados sectores a costa del resto de la sociedad.

## **Instituciones políticas**

---

La configuración de las instituciones políticas condiciona el desempeño de las instituciones económicas. En este

sentido, los tópicos esenciales en el caso paraguayo abarcan el equilibrio entre poderes del Estado, la fragmentación de las instituciones, la administración de recursos humanos y la informalidad.

En el análisis del equilibrio entre poderes del Estado se pueden distinguir dos periodos: dictadura (1954-1989) y democracia. En la primera etapa, la dictadura de Alfredo Stroessner<sup>52</sup> se caracterizaba por la existencia formal de las instituciones políticas, donde el Poder Legislativo y el Poder Judicial eran parte constitutiva del Estado, pero estaban subordinados al Poder Ejecutivo ejercido por el presidente. Las libertades políticas, de asociación, de expresión y de prensa estaban restringidas. La prensa, los sindicatos y los partidos políticos que existían estaban controlados por el gobierno. En 1967 se introdujo una nueva Constitución que, si bien derogó la Constitución de 1940 de corte autoritario, hizo que el Poder Ejecutivo siguiera concentrando amplios poderes. Los períodos presidenciales fueron de cinco años y se permitió la reelección presidencial por un periodo. Esta norma fue modificada diez años más tarde para habilitar la reelección presidencial indefinida. Las fuerzas militares fueron privilegiadas en la asignación del gasto público. La estructura del Gobierno estaba centralizada en unos pocos ministerios y empresas públicas. Asimismo, los departamentos y municipios carecían totalmente de autonomía. Las autoridades locales (delegados departamentales e intendentes municipales) eran designadas por el Poder Ejecutivo.

---

52 Para una caracterización detallada de la dictadura stronista, ver Abente (2014, pp. 13-21).

En la etapa democrática, el desequilibrio entre poderes sigue siendo un problema estructural del Estado, con un Poder Legislativo dotado de mayores poderes que ha venido utilizando cada vez más sus amplias facultades constitucionales. Cabe recordar que la Constitución de 1992 se redactó en un contexto marcado por el fin de una larga dictadura, caracterizada por la arbitrariedad y el abuso de poder de un gobierno autoritario. Por esta razón, la Constitución dotó de importantes facultades al Congreso, en detrimento de los demás poderes.

El Poder Legislativo puede levantar fácilmente un veto del Poder Ejecutivo, tiene la facultad de modificar las normas permanentes con leyes temporales (v.g. ley presupuestaria anual) porque no existe prelación de leyes. Asimismo, tiene poderes casi ilimitados en áreas más propias del Ejecutivo. Sus competencias en materia económica, presupuestaria y financiera son bastante discrecionales, tales como la aprobación de préstamos caso por caso e incluso de donaciones. Puede aumentar la estimación de los recursos financieros sin considerar su factibilidad técnica. El presupuesto puede ser modificado por iniciativa parlamentaria, en cualquier tópico y en cualquier época del año (creación de cargos, salarios, aumento de gastos, exoneraciones impositivas, etc.). Tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial manejan sus propios presupuestos, es decir, la programación, aprobación y financiamiento, al margen del Poder Ejecutivo (Abente, 2019, pp. 63-69).

Este desequilibrio entre poderes atribuye al Congreso un rol clave en el nombramiento y remoción de magistra-

dos, a través del control del Consejo de la Magistratura, del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y del Ministerio Público. La consecuencia del excesivo poder del Congreso llevó a la politización de la Justicia, deteriorando su calidad y credibilidad (Abente y Sosa, 2008, pp. 55-63). De hecho, la percepción de la independencia de la Justicia es baja. En los indicadores de percepción de independencia de la Justicia del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2019, p. 455), el Paraguay se situó en el lugar 138 del ranking de 141 países encuestados.

El deterioro de la Justicia no se debió a la escasez de recursos. El Poder Judicial y el Ministerio Público crecieron, en todo sentido, en los últimos dos decenios. Hubo un aumento del número de circunscripciones regionales, junto con un incremento de recursos, infraestructura edilicia y creación de cargos relacionados; habiendo, ambos, multiplicado por seis su presupuesto en un periodo de quince años (Ministerio de Hacienda, s. f.). Sin embargo, el crecimiento del gasto no mejoró la administración de justicia. Se mantuvieron los vicios que ya había, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. Por tanto, esta presencia del Estado como administrador de justicia no tuvo el éxito de mejorar la eficiencia. Por el contrario, la mora judicial siguió creciendo y se tradujo en una gran cantidad de personas privadas de libertad sin condena. La ciudadanía tiene la percepción de que la Justicia está capturada por grupos de presión: políticos, empresarios, crimen organizado, sindicatos y otros intereses ajenos al bien común. La impunidad puede existir no solo en la forma más conocida

de la corrupción en general, sino también en la evasión tributaria, el prebendarismo político, la colusión y el tráfico de influencias en las contrataciones públicas, restando legitimidad a las instituciones públicas. Por esta razón, el rol de la Justicia es clave, no solo por razones económicas, sino también para contribuir a la legitimidad de las instituciones públicas.

La fragmentación de las instituciones estatales tuvo lugar con la atomización y descentralización iniciadas en el periodo democrático. La creación de más ministerios, secretarías con rango de ministerio y más entidades autárquicas significó una atomización que provocó un debilitamiento del Estado. Este proceso se dio por una confluencia de factores. En algunos casos existía la necesidad de abarcar algún aspecto que hasta entonces no se había tenido en cuenta, como podría haber sido la creación de la Secretaría del Ambiente y de la Secretaría de Emergencia Nacional. En otros casos, la necesidad no era atendida debido a la ineficiencia del ministerio encargado de esa función. También influyeron en este proceso la expansión del clientelismo político y los intereses de los sindicatos. Los funcionarios verían mejorar sus salarios como consecuencia de un cambio de categoría institucional, y la posibilidad de manejar sus propios recursos presupuestarios imponiendo aranceles y tasas al sector privado. Los grupos corporativos también incidieron en el proceso de atomización de las instituciones, ya que les permitiría una mejor captura de las políticas públicas en beneficio de sus intereses sectoriales.

Las consecuencias de esta atomización fueron negativas para las políticas públicas. Varios organismos del Estado cumplen las mismas funciones al mismo tiempo, superposición que diluye las responsabilidades institucionales. En algunos casos, no se sabe quién exactamente es responsable de qué. Se da una suerte de duplicación de funciones que hace aún más ineficiente el gasto público, concentrando la masa salarial la mayor parte de las erogaciones. Asimismo, hay una enorme dificultad para coordinar acciones a nivel interinstitucional porque no existen órganos rectores, lo que agudiza los problemas en una cultura de escaso trabajo en equipo. Esto lleva a una feudalización de las instituciones que son capturadas por sindicatos, políticos y empresarios para sus propios fines.

Por su parte, el proceso de descentralización, iniciado con la constitución de 1992, no logró los resultados esperados. La idea era forjar una mejor presencia del Estado en la sociedad, todavía en gran parte rural, acercando esa relación ciudadano-Estado en el interior del país. Este objetivo se logró hasta cierto punto, pero la descentralización generó la actual confusión de roles y competencias entre el Gobierno Central, las gobernaciones y los municipios. Además, la distribución de recursos financieros sin una claridad de las competencias permitió un derroche aún mayor de los mismos, al mismo tiempo de fomentar la pereza fiscal de los gobiernos subnacionales, que no asumen competencias o responsabilidades por los fondos que reciben. La transferencia de recursos del Gobierno Central y parte

de los de la municipalidad de Asunción<sup>53</sup> a los municipios más pequeños hizo que los mismos no se preocupen de generar sus propios ingresos, particularmente de recaudar el impuesto inmobiliario. El derecho automático a las transferencias del Gobierno Central constituye un incentivo perverso para crear nuevos municipios, fraccionando aún más los existentes. La formación de municipios y captura de las intendencias pequeñas potencian el clientelismo político, conducen a la creación de empleos públicos y promueven las compras públicas poco transparentes.

La administración de los recursos humanos en las instituciones públicas tiene importantes debilidades en la gestión, el control y la rendición de cuentas. El clientelismo político condiciona la gestión pública. El servicio civil carece de tradición de rigurosos procesos de selección, promoción y desvinculación de funcionarios públicos, en casi todos los niveles. La incorporación a la función pública está muy vinculada a las relaciones políticas. Esto genera fuertes conflictos de intereses vinculados al parentesco, afinidad política, padrinzago político, grupos económicos, etc., que distorsionan las políticas públicas que deberían favorecer el bien común. Así, se restringe la competencia en los diferentes mercados; las fiscalizaciones estatales, de cualquier género, son defectuosas; se amañan licitaciones y se encarecen las compras públicas; se extorsiona a empresas y ciudadanos; y, no existe verdadera transparencia

---

53 Una muestra de las distorsiones que generó el proceso de subsidio cruzado (recursos de Asunción a municipios del interior) es la ley capitalidad, por la cual el Gobierno Central transfirió recursos a la municipalidad para obras de infraestructura.

en las instituciones. En cuanto a la promoción, que debe estar vinculada a la remuneración salarial, también se dan importantes distorsiones entre instituciones y al interior de cada una de ellas. La remuneración está casi siempre sujeta a las arbitrariedades políticas, que impiden una carrera meritocrática. Más aún, el mismo Congreso tiene acceso al anexo de personal y puede definir aumentos de salarios en instituciones del Poder Ejecutivo, a espaldas de las autoridades de la entidad afectada. Las desvinculaciones son demasiado complejas y habitualmente la existe obstrucción en la Justicia. Por lo que, en casos de corrupción o flagrante negligencia, los afectados no son despedidos, sino solamente apartados del cargo. Este hecho hace que no haya un incentivo especial para desempeñarse con honestidad y responsabilidad en la función pública, lo que en la práctica determina la vigencia de la impunidad.

Un servicio civil poco profesional, con alta injerencia política y con instituciones frecuentemente capturadas por intereses ajenos, expone al ciudadano común a una gran arbitrariedad en la prestación de servicios. No hay preocupación ni interés por investigar las denuncias de corrupción para tomar medidas administrativas y llevar los casos a la Justicia. Tampoco la Justicia se molesta en conducir investigaciones transparentes e independientes. En algunos casos, los mismos agentes del Ministerio Público tienen evidentes conflictos de intereses en la investigación. Estas aristas hacen que muchos casos investigados queden inconclusos, restando legitimidad a la institución y sembrando el descreimiento hacia la Justicia. Los déficits de



gestión pública, en muchos casos, parecen obedecer más a las políticas de recursos humanos del sector público que a la disponibilidad de recursos financieros (Lafuente y Manning, 2010, pp. 3-4).

El clientelismo político limita la administración de los recursos humanos y la calidad del servicio civil en el Estado. Setrini (2011, p. 328) define el clientelismo como “una institución informal que establece los parámetros para la política de distribución de bienes y servicios y alienta la búsqueda particular, en contraposición de la búsqueda colectiva, de los intereses económicos y políticos promoviendo la prestación de bienes divisibles y privados en lugar de la prestación de bienes públicos”. Asimismo, el autor (Setrini, 2011, p. 328) desarrolla el argumento de que “las nuevas reglas electorales y las nuevas condiciones económicas han producido un cambio gradual de un clientelismo monopólico muy coherente hacia una forma más plural y menos coherente de clientelismo, con mayor espacio para la competencia por los recursos del Estado y el poder”. Este clientelismo ha afectado a prácticamente todos los partidos políticos de una manera u otra. La consecuencia de esta extendida práctica fue el escaso desarrollo de las instituciones, tanto en las reglas e incentivos como de las mismas organizaciones burocráticas. De acuerdo con otro estudio (Abente, 2011b, p. 127), el clientelismo es un factor agravante en el deterioro de la calidad de las instituciones en el Paraguay y conduce a políticas públicas deficientes e inequitativas y, consecuentemente, a una democracia de baja calidad.

La informalidad es otra limitación importante de las instituciones políticas. En el Paraguay existe culturalmente una aceptación generalizada de la informalidad, ya sea por trabajo, transacciones de mercado o con el objetivo de evitar el control del Estado. Las transacciones informales de compraventa reflejan los patrones de consumo de generaciones anteriores donde esquivar al Estado, sus normas, sus reglamentos y los impuestos es algo normal. Tanto el comprador como el vendedor se protegen mutuamente en una danza cultural de aceptación y rechazo de la legitimidad de la autoridad estatal sobre el intercambio de mercado y el cobro de impuestos (Pisani y Ovando, 2019, p. 15). Es decir, siendo la Justicia débil y sesgada, ni siquiera hay, en muchos casos, una sanción social para los transgresores de las regulaciones de mercado.

De este modo, el Estado y la legitimidad de sus acciones están atrapados en un círculo vicioso. El Paraguay presenta una baja cultura de cumplimiento legal en la sociedad y, en particular, baja “moral de cumplimiento tributario”. La alta evasión refleja un círculo vicioso: Estado débil, corrupción, ineficiencia, escasa disponibilidad de recursos y baja calidad de las políticas públicas (Borda y Caballero, 2013, p. 314). El Paraguay no escapa a la realidad señalada por Marcel y Rivera (1999, p. 266) de que “muchos países latinoamericanos parecen estar capturados en un círculo vicioso en el que la ineficiencia y el patrimonialismo restan legitimidad a la acción estatal, lo que impide incrementar los recursos fiscales, y estas limitaciones impiden desarrollar políticas más eficaces”.

Rivarola (2020) considera que, más que un círculo vicioso, “existe un pacto perverso de corrupción a cambio de privilegios entre el Estado y los grandes propietarios de la riqueza desde hace décadas en el Paraguay. Consiste en que los gobiernos puedan hacer actos de corrupción impunemente mientras se mantenga intacta la injusta distribución de la riqueza. Este grupo de propietarios prefiere tener un Estado débil, corrupto e ineficiente, antes que, por ejemplo, cambiar el sistema tributario”.

En definitiva, el círculo vicioso o el pacto perverso reflejan una cierta falta de conciencia en la promoción del bien común. El sector público no es un buen proveedor de bienes y servicios públicos, pero esta situación no afecta a los grupos sociales de altos ingresos, pues ellos tienen medios para compensar ese déficit. Una mayoría de esta población privilegiada se resiste a contribuir al financiamiento de las políticas públicas mediante impuestos más progresivos que apunten al bienestar general y promuevan una mayor progresividad fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

## **Instituciones y políticas macroeconómicas**

---

Las tres principales instituciones que dirigieron la política macroeconómica durante la dictadura (1954-1989) fueron el Ministerio de Hacienda (MH), el Banco Central del Paraguay (BCP) y la Secretaría Técnica de Planificación

(STP). El MH es la institución más antigua del Paraguay independiente, responsable de las finanzas públicas y de la política fiscal. El BCP fue creado en 1952, a raíz de la separación del Banco del Paraguay, que se quedó con la administración de la cartera de crédito. Por último, la STP fue creada en 1961 para diseñar los planes de desarrollo nacionales.

El primer registro moderno sobre las políticas macroeconómicas fue el plan de estabilización de 1956. Este plan, como parte de una serie de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), estaba enfocado en el control de la inflación, el manejo de la política cambiaria y el equilibrio fiscal. Una vez lograda la estabilidad macroeconómica, el gobierno impulsó el crecimiento económico a través de la expansión de la frontera agrícola, la inversión en infraestructura pública y el emprendimiento de grandes proyectos (Cantero, 2015, p. 125). En 1982 se inició un periodo de desaceleración económica, tras finalizar la construcción de la represa de Itaipú. La política económica reaccionó, entonces, con una masiva inversión en empresas públicas y obras de gran envergadura financiadas con un fuerte endeudamiento. Al mismo tiempo, se volvió a adoptar el tipo de cambio múltiple, para subsidiar a las empresas públicas principalmente, lo que generó inflación doméstica, desequilibrio en la balanza de pagos, el crecimiento de la economía informal y, finalmente, atrasos en el servicio de la deuda externa. Los informes anuales de las misiones del FMI expresaron reiteradamente su preocupación, tanto por la política cambiaria, la monetaria (redescuentos) y

la fiscal (los desbalances). Un señalamiento principal eran las inversiones de las empresas públicas (especialmente de cemento y acero) con elevado endeudamiento externo. En uno de esos informes (IMF, 1984, p. 11), las autoridades económicas reconocían que las inversiones en las empresas públicas de acero y cemento obedecieron más a cuestiones nacionales y de seguridad que a consideraciones económicas. La política contracíclica que se implementó no tuvo el resultado esperado de recuperar el ritmo de crecimiento; antes bien, agravó la situación económica. El subsidio monetario y cambiario, a través del tipo de cambio múltiple introdujo una mayor distorsión en la economía y el gasto público se frenó, pasando a ser procíclico cuando la deuda subió demasiado y comenzaron las dificultades para su repago. Asimismo, se implementó una política de precios máximos y mínimos con el fin de proteger a los estratos sociales menos favorecidos, pero que su efecto fue, en general, contrario al propuesto. De acuerdo con un estudio (Schreiner y Monges, 1993), las políticas aplicadas desde 1982 hasta 1989 en el área monetaria y crediticia, en la política cambiaria y en la política fiscal generaron distorsiones importantes en los mercados con innumerables subsidios cruzados que dañaron considerablemente a la economía. En definitiva, los perdedores más importantes fueron los pequeños ahorristas, los pequeños productores primarios, los prestatarios no subsidiados, los asalariados y los consumidores más pobres. Es decir, los efectos de estas políticas fueron en su mayor parte regresivos<sup>54</sup>.

---

54 Para un análisis detallado de las políticas macroeconómicas y su impacto, ver Schreiner y Monges (1993).

La economía estaba más planificada, de acuerdo con las teorías económicas y recomendaciones de los organismos multilaterales de la época. En ese marco se creó la STP, que se encargó de las cuentas nacionales, los planes de infraestructura y planes de desarrollo nacionales y regionales; entidad que, en líneas generales, cumplió con sus objetivos al principio<sup>55</sup>. Al final de la dictadura, las autoridades ya no tuvieron en cuenta los trabajos elaborados por la STP.

Con el advenimiento de la democracia también se dio un cambio de paradigmas donde la planificación económica dejó de ser importante, la participación privada fue en ascenso y comenzó el proceso de atomización de las instituciones del Gobierno Central y la descentralización. El menoscabo de la planificación estratégica tuvo dos motivos. Por un lado, las tendencias económicas de la época, que rechazaban la economía centralmente planificada, llevaron a muchos países a objetar todo tipo de planificación, asignando esta función a la economía de mercado. Por otro lado, la misma institución, la STP, fue perdiendo gradualmente relevancia política y sus recursos humanos calificados. En los últimos años (2013-2018), la STP intentó influir en la política económica fortaleciendo sus recursos humanos, pero ya no tuvo la gravitación de sus inicios. Esta debilidad institucional generó una inversión pública menos eficiente y más desordenada, sujeta a las prioridades externas de organismos multilaterales y a las presiones de los políticos del momento. Ello impidió contar con un marco

---

55 Para un recuento detallado de los planes de la STP durante la dictadura, ver Carosini (2010, pp. 30-53).

de referencia realista para los presupuestos plurianuales en materia de inversión pública. Asimismo, desembocó en una falta de evaluación rigurosa de los proyectos de inversión, que se agravó con el endeudamiento a través de bonos soberanos, ya que tiene menos escrutinio que los préstamos multilaterales<sup>56</sup>. En algunos casos, primero se buscan los recursos financieros y luego los proyectos, cuando debería ser al revés. Este esquema dejó un amplio campo para la corrupción en la adjudicación de contratos de inversión.

En la etapa democrática, las instituciones con mayor impacto en la política macroeconómica fueron el BCP, con una nueva carta orgánica de 1995, transformada en 2018, y el MH, también con una nueva carta orgánica de 1991, modificada parcialmente en 2011.

En el ámbito monetario, la Constitución de 1992 y la carta orgánica de 1995 le habían otorgado a la banca central una mayor autonomía de objetivos y de gestión. Sin embargo, la institucionalidad monetaria sufrió, igualmente, de cierta intromisión política, hecho que se tradujo en 1999, en plena crisis, en el cambio de tres directores simultáneamente que alteró la rotación gradual que correspondía. En ese momento, el Banco Central del Paraguay ya venía arrastrando cierta debilidad institucional que se reflejaba en la supervisión financiera, en un contexto de desregulación del mercado financiero a partir de 1989. La crisis bancaria estalló a mediados de 1995 y se prolongó hasta 1998, con un

---

56 El Paraguay emitió bonos soberanos que fueron adquiridos por el Chinatrust (Taiwán) en 1999. Este proceso pareciera repetirse a partir del 2013 con la emisión de nuevos bonos soberanos.

alto costo económico y financiero. A pesar de los logros, el BCP no estuvo ajeno a la influencia del poder político que recortó su autonomía.

En el campo fiscal, la escasa disponibilidad de estadísticas también afectó al MH. La información presupuestaria de las instituciones públicas era insuficiente y estaba atrasada, mientras la capacidad analítica de la información existente era pobre. Tampoco las informaciones financieras estaban disponibles en tiempo y forma (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004). Además, la alta rotación de ministros de Hacienda, en promedio uno por año en ese tiempo, constituyó una fuerte restricción para el desarrollo de una política fiscal consistente.

En esta etapa, la situación política del Paraguay constituye, nuevamente, un factor determinante para la comprensión del contexto en el cual se desarrollaron las políticas monetarias y fiscales frente a los choques externos. La crisis asiática (1999) encontró al país con inestabilidad política y crecientes problemas de gobernabilidad. Estos problemas tuvieron su epicentro en el asesinato del vicepresidente de la República en 1999, seguido por un juicio político al presidente, que desembocó en su renuncia y en la elección por el Congreso de un reemplazante que terminara el mandato constitucional (1998-2003). La turbulencia política no desapareció del todo, ya que se formó un gabinete multipartidario que, en la práctica, restó fuerza a la gobernabilidad. A esto se sumó un intento de golpe de Estado en mayo de 2000. Posteriormente fue elegido por voto popular un nuevo vicepresidente que era de signo po-



lítico contrario al presidente designado por el Congreso y pertenecía al principal partido de oposición. Estos arreglos políticos contribuyeron a empeorar la gobernabilidad de ese periodo constitucional, con sus influencias en la institucionalidad fiscal y monetaria.

La política monetaria durante la crisis asiática se caracterizó por una disponibilidad limitada de estadísticas económicas y financieras, menor alcance de las letras de regulación monetaria (LRM) y el miedo a una devaluación masiva<sup>57</sup>. En ese tiempo, el BCP carecía de datos de coyuntura del sector real como el indicador mensual de la actividad económica (IMAE), el estimador de cifras de negocios (ECN) y el PIB trimestral. Las LRM, cuya tasa de interés constituye el indicador de referencia de la política monetaria, tenía una baja participación en el PIB en 1998. Las altas tasas de interés de las LRM al inicio y durante la crisis asiática respondieron al miedo a una fuerte devaluación que podría ser provocada por una fuga masiva de divisas. En 1999, la nueva administración del BCP, que resultó del cambio de directores, modificó sustancialmente la política monetaria. Bajó los intereses de las LRM y, al mismo tiempo, procuró mantener estable el tipo de cambio. La reducción drástica de las tasas de interés de las LRM provocó una importante pérdida de reservas internacionales. Luego de un nuevo cambio de autoridades del BCP, la situación presentada obligó al Banco a aumentar nuevamente las tasas de interés para frenar la pérdida de reservas. Como se

---

57 El miedo a una devaluación masiva conocida como "fear of free falling" (FFF). Ver Vegh y Vuletin (2012, pp. 3-4).

puede ver, la política monetaria durante la crisis asiática fue ligeramente contracíclica en 1999 y más pronunciadamente contracíclica en 2000. Con la gran pérdida de RIN, y el miedo a una devaluación y a la fuga masiva de capitales, la política no tuvo más remedio que volverse procíclica en los dos años siguientes de la crisis, con el retorno de las tasas de interés a sus elevados niveles originales. Bajar exageradamente las tasas de LRM en 1999 fue un error que costó caro. Cabe señalar que un logro del manejo monetario, en ese contexto, fue evitar un aceleramiento de la inflación y mantenerla en torno al 10 por ciento anual entre 1998 y 2003.

La política fiscal durante el desarrollo de la crisis asiática<sup>58</sup> presentó una fase expansiva inicial que se fue debilitando en los años sucesivos a medida que las finanzas públicas se fueron deteriorando. El componente cíclico del gasto público real, excluido el gasto en servicios personales, experimentó un aumento de 24 por ciento en 1999 con relación a 1998. Este impulso inicial se perdió y el crecimiento fue disminuyendo en los años siguientes. El déficit fiscal se expandió y la deuda pública experimentó un crecimiento acelerado. Como consecuencia de esta situación, el país entró en una cesación parcial de pagos en diciembre de 2002 y comenzó un proceso de ajuste financiero en plena recesión. El gasto fiscal cíclico cayó 3 por ciento en 2003 con relación a 1998 y el gasto en 2004 fue apenas igual al de 1998. La política fiscal fue inicialmente contracíclica, si-

---

58 Para un análisis detallado de la política fiscal de ese tiempo, ver Borda y Caballero (2015b).

tuación que se revirtió en la medida en que aparecieron los problemas financieros como consecuencia del déficit fiscal y del endeudamiento crecientes. El déficit fiscal se debió tanto a la caída de la presión tributaria como al aumento de los gastos, incluyendo los relacionados con la crisis bancaria (pago a ahorristas).

El contexto político cambió con un nuevo gobierno (2003-2008) elegido con legitimidad democrática y una mejor gobernabilidad, que construyó un consenso para encarar los desafíos económicos en una situación de crisis a la que entonces se enfrentaba la economía paraguaya.

Esta nueva situación política, junto con una crisis fiscal, permitió encarar importantes medidas que lograron una mejora de las finanzas públicas como resultado de una reforma impositiva mediante la aplicación de la Ley de Adecuación Fiscal, una reforma del sistema jubilatorio del sector público y la reestructuración de la deuda doméstica (Borda, 2007). Con este paquete de medidas se consiguió incrementar la recaudación de impuestos, ampliando la base impositiva y la cantidad de contribuyentes, una mayor contención del gasto público y una reducción importante del déficit de la Caja Fiscal de jubilaciones. Los superávits fiscales anuales se mantuvieron durante ocho años consecutivos y el Estado pasó de una situación de cesación parcial de pagos a un desendeudamiento progresivo hasta llegar a un mínimo en 2011.

El Paraguay experimentó en 2008 la primera alternancia política pacífica de su historia, con la asunción de un

gobierno de coalición que reemplazó en el poder al partido gobernante después de 61 años. Pero el nuevo gobierno carecía de mayoría parlamentaria y el presidente, que soportó una férrea oposición del Congreso, terminó por ser destituido por medio de un juicio político en junio de 2012. La nueva administración (2008-2012) también enfrentó una fuerte oposición sindical de funcionarios del sector público, en su mayoría del antiguo partido gobernante, que realizaban intensos cabildos en el Congreso. En ese contexto, el país sufrió la crisis global de 2008. De todos modos, esta crisis económica encontró al país en una situación política más estable y con una mejor condición económica.

A la crisis global, se sumó el efecto de una severa sequía que hizo caer drásticamente el PIB agrícola, principal causante de la contracción económica en 2009. Las políticas monetaria y fiscal tuvieron una intervención contracíclica fuerte, acotada y limitada en el tiempo porque había la percepción de que la crisis sería breve y la preocupación estaba enfocada en las consecuencias de la sequía antes que en el choque externo generado por la crisis global. La situación en que se encontraba el país cuando comenzó la crisis global de 2008-2009 era diferente, así como también fueron distintas las políticas implementadas para hacerle frente.

En el área monetaria, el BCP contaba con una nueva normativa que le permitió ajustar su presupuesto monetario y mejorar su situación patrimonial, así como con mejores estadísticas de coyuntura. Si bien no hubo intromisión institucional del Poder Ejecutivo en el funcionamiento de la banca central, el Congreso bloqueó el nombramiento

de nuevos directores a medida que fueron feneciendo los mandatos legales de los que ocupaban los cargos. En 2011 el BCP implementó un esquema de metas de inflación que dotó de mayor predictibilidad a la política monetaria. También la regulación y la supervisión financiera fueron mejorando gradualmente desde 2005 (IMF, 2011; International Monetary Fund y World Bank, 2006).

El manejo de la política monetaria durante la crisis global se tradujo en tasas de interés de las LRM más bajas que en el periodo de la crisis asiática, lo que reflejaba menos temor de una devaluación masiva que, a su vez, era el resultado de un mejor contexto institucional y macroeconómico. Las tasas de los instrumentos de regulación monetaria mostraban un comportamiento claramente contracíclico. La baja inflación y el mantenimiento del nivel de reservas internacionales fueron otros logros importantes de la política monetaria. La tasa media de inflación fue disminuyendo gradualmente, ubicándose en torno al cinco por ciento anual.

En el área fiscal, una serie de medidas fortalecieron al Ministerio de Hacienda. Se introdujo el marco fiscal de mediano plazo, que contribuyó a una predictibilidad de la política fiscal; se incorporaron nuevas tecnologías de la información y la comunicación que contribuyeron a la mayor transparencia informativa; se propusieron mejoras legales en la administración financiera del Estado, con el envío de varios proyectos al Congreso; y, no hubo rotación de ministros de Hacienda en ese periodo.

El componente cíclico del gasto público real experimentó una fuerte expansión a partir de 2008 y, luego, se fue reduciendo gradualmente. Es decir, la política fiscal tuvo una actuación contracíclica importante y acotada (World Bank, 2013).

A pesar de la fuerte expansión del gasto, el balance fiscal registró superávits en los años de la crisis como resultado del incremento de la presión tributaria. El manejo financiero de la política fiscal fue proactivo con una disponibilidad importante de recursos, de alrededor del tres por ciento del PIB en los años de la crisis, teniendo en cuenta la lentitud del proceso presupuestario para la obtención de recursos y el endeudamiento. La implementación de políticas contracíclicas rápidas y eficientes, especialmente en protección social e inversiones, estuvo restringida por la escasa capacidad de gestión de los demás organismos del Estado.

Luego, la economía continuó beneficiándose del superciclo de materias primas iniciado en 2003, con un crecimiento medio anual del PIB en torno al cinco por ciento. Tras el final del superciclo en 2013, la tasa de expansión fue menor, pero la economía siguió creciendo estimulada por la política fiscal, con una posición procíclica a partir de entonces. Una buena parte del incremento del gasto se debió al aumento de las inversiones públicas, financiado principalmente con la emisión de bonos soberanos y el mejor manejo financiero, gracias a la introducción de la cuenta única del Tesoro. El Ministerio de Hacienda implementó algunos cambios impositivos que no lograron mejorar la presión tributaria ni la progresividad de los impuestos.

Asimismo, introdujo una nueva regla fiscal para contener los gastos corrientes, mantener los déficits fiscales en torno al 1,5 por ciento del PIB y conservar la deuda pública en niveles sostenibles. A pesar de estos esfuerzos, los resultados fueron un déficit fiscal crónico y la aceleración del endeudamiento.

La política monetaria en este tiempo logró mantener exitosamente sus metas de inflación, con una tasa menor al cinco por ciento anual. El BCP reformó su carta orgánica, más enfocada a una ley de principios, para supervisar el sector financiero, dotando de mayores competencias al directorio de la institución. Esta reforma también significó una mayor dominancia monetaria en la política macroeconómica. Al mismo tiempo, a nivel institucional, tuvo lugar una renovación generacional que mejoró la capacidad técnica de sus recursos humanos.

En síntesis, la institucionalidad macroeconómica ha tenido mayor fortaleza que otras áreas institucionales del país. A pesar de ello, cada ciclo estudiado se inició y terminó con importantes desbalances fiscales y monetarios, que requirieron de un ajuste macroeconómico. Cuando la economía real se ralentizó como consecuencia de algunos choques, las políticas contracíclicas carecían de fundamentos macroeconómicos y ello derivó en crisis fiscales y monetarias recurrentes. En una economía con escasa diversificación productiva, la volatilidad y la vulnerabilidad a los choques externos exigen una política fiscal y monetaria disciplinada, con suficiente espacio fiscal y solidez monetaria.

## Instituciones y políticas sectoriales

Las estrategias y políticas sectoriales en la economía real tienen una gran relevancia para el desarrollo económico. Además de la política macroeconómica, la relación Estado-mercado es clave para impulsar la productividad y garantizar el bienestar de la sociedad. El Estado no debe ser sobredimensionado ni es mejor que el sector privado en la producción de bienes de consumo. Sin embargo, debe tener las instituciones adecuadas para encarar las fallas de mercado (monopolios, oligopolios, información imperfecta, etc.), proveer bienes públicos tales como: salud, educación, reducción de pobreza, distribución de ingresos, infraestructura física y social, y protección del medio ambiente (Meier, 2001, p. 34).

En el caso del Paraguay, la evolución de las principales instituciones y aplicación de políticas vinculadas al sector real adquieren particular gravitación en la relación Estado-mercado. Los sectores agropecuario e industrial tuvieron una influencia determinante en el crecimiento económico durante el periodo de estudio, por lo que resulta clave la evolución e intervención del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), así como de algunas instituciones vinculadas. Otro aspecto de la relación Estado-mercado es la regulación de los mercados en el interés de la eficiencia, equidad y competencia (Yusuf y Stiglitz, 2001, p. 244). La regulación consiste en crear, monitorear y hacer cumplir las reglas. El



Estado, en general, ya no puede ejercer un simple control burocrático, pero sí ejercer una supervisión regulatoria que asegure el buen funcionamiento del mercado. Las economías en desarrollo como la del Paraguay, presentan desafíos adicionales en materia de regulación, como la captura de las instituciones del Estado, la escasa capacidad de aplicación de las normas regulatorias, las asimetrías regulatorias y la cultura de la informalidad.

La actividad agropecuaria ha sido impulsada por diferentes formas institucionales e intervenciones a través del tiempo. A principios de la década de los sesenta la producción fue planificada e impulsada por el Estado, a través de un Ministerio de Agricultura más pequeño, planificado y centralizado, con importantes programas por rubros y con asistencia financiera. Esta configuración institucional aprovechó las tierras disponibles para la colonización, que permitió una expansión de la frontera agrícola, particularmente de la agricultura familiar. Con los programas nacionales de trigo y soja, también las empresas agrícolas empezaron a desarrollarse. Los programas de apoyo a la agricultura familiar, para cultivos de algodón y tabaco<sup>59</sup>, tenían fundamento técnico y comercial. Junto con los programas de producción de semillas certificadas y de extensión agrícola, la investigación científica permitió el desarrollo de nuevas variedades adaptadas al país y de técnicas de manejo optimizadas. El incremento de la producción estaba vinculado

---

59 El Programa Nacional del Tabaco (Pronata), la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT) y el Servicio Nacional de Semillas (Senase). También se fomentó el cultivo de la caña de azúcar.

con la demanda del mercado nacional e internacional. La asistencia financiera también venía del Estado con instituciones como el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habilitación. Sin embargo, el Estado tendía a financiar más a las empresas que a las pequeñas unidades productivas. Financiaba a los acopiadores, quienes repasaban el crédito a los productores y asumían los riesgos financieros con los agricultores. De este modo se aseguraba que el crédito llegase a las pequeñas fincas, pero este esquema se prestaba a prácticas abusivas de algunos acopiadores, que desembocaron en conflictos importantes cuando la producción se resintió.

Al principio de los años sesenta las instituciones funcionaron relativamente bien, pero las intervenciones también estuvieron salpicadas por hechos de corrupción. El plan de colonización benefició a personas vinculadas con el régimen autoritario que no eran sujetos de la reforma agraria<sup>60</sup>. Las tierras eran adquiridas a ínfimos precios por estos privilegiados, que luego las revendían por su valor de mercado, realizándose lo que en economía se denomina captura de renta. Además, los catastros de las tierras de colonización también tenían problemas de mensura y superposición de títulos que facilitaban los hechos de corrupción; obstáculos que, de alguna manera, persisten en la actualidad.

En los noventa, el Ministerio de Agricultura se orientó hacia un perfil más rector y atomizado alentado por los or-

---

60 Una amplia descripción de este tema se puede hallar en Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (2008).

ganismos multilaterales. Diferentes direcciones del MAG se convirtieron en entidades autónomas y autárquicas, con la posibilidad de establecer sus propias políticas y programas. Algunas instituciones que surgieron del desmembramiento del MAG fueron el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), el Instituto Forestal Nacional (Infona), el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop). Sin embargo, el perfil rector que se buscó no fue logrado. El MAG se debilitó hasta tal punto de que perdió su capacidad de diseñar políticas, delinear estrategias e implementar programas. Las instituciones creadas tampoco se distinguieron por su capacidad para implementar políticas. Antes bien, tanto el MAG como esas entidades autónomas terminaron capturadas por los políticos, los funcionarios públicos y un sector del empresariado.

La atomización de instituciones debilitó la planificación de la producción y la asistencia integral a la agricultura familiar, cuando ésta enfrentaba los desafíos más difíciles del mercado externo y los choques climáticos. Estos hechos influyeron en la consolidación de la expansión de la agricultura empresarial en las tierras destinadas originalmente a la agricultura familiar, con consecuencias ambientales y sociales considerables.

El MAG también se ocupó del desarrollo de la ganadería, particularmente a través del programa nacional de investigación y extensión ganadera (Proniega) y la estancia

experimental Barrerito, en el Departamento de Paraguari. Con ese apoyo institucional, se trabajó en la mejora genética, nuevas prácticas de manejo de praderas, introducción de variedades de forraje e incorporación de instalaciones rurales (potreros, corrales y bretes). El Fondo Ganadero fue creado para promover con líneas de crédito el desarrollo de las nuevas tecnologías ganaderas. La mejora tecnológica y el financiamiento fueron fundamentales para el desarrollo de la ganadería tradicional del Paraguay, en conexión con los mercados externos. La ganadería tiene un mercado competitivo, profundo, sin una firma dominante y opera a través de las ferias de ganado. Sin embargo, en años recientes, los frigoríficos tendieron a concentrarse y tienen una posición más dominante que los productores primarios en el sistema de fijación de los precios. Esta concentración de frigoríficos tuvo lugar sin que las instituciones estatales pudieran garantizar la competencia en el sector. El Senacsa es una institución autónoma y autárquica de derecho público que está a cargo de la política y gestión de la calidad y salud animal, pero hay una cierta captura de la institución por los gremios ganaderos, lo que se refleja en la fijación de la política y financiamiento de la institución. Los brotes de aftosa (2012) tuvieron que ver con la falta de fiscalización del Senacsa.

El MAG prestó poca atención, en sus inicios, al sector forestal. Por esta razón, éste nunca tuvo una política marcada por el Estado. Inicialmente fue una industria muy dinámica, mientras duró la expansión de la frontera agrícola. Cuando los bosques se agotaron, la industria se contrajo.

No había un plan de manejo forestal que permitiera aprovechar las ventajas comparativas del país en la producción de madera. Tampoco el país ofrecía una garantía jurídica creíble para la inversión forestal, que es de largo plazo y está sujeta a riesgos tanto físicos como jurídicos, como los problemas catastrales y la invasión de tierras. En cambio, el tráfico ilegal de rollos hacia el Brasil se incrementó y continuaban las talas ilegales de los bosques, en muchos casos en parques nacionales protegidos, por el crimen organizado. La creación del Infona no pudo revertir el declive de la industria forestal, debido al tráfico ilícito de rollos hacia el Brasil, la expansión de la agricultura empresarial y la pobreza rural, esta última impulsada por los pobladores de los asentamientos rurales.

Por otro lado, el Estado impulsó el desarrollo de la industria a través de un plan diseñado por la STP en los años sesenta y setenta. Asimismo, creó el Banco Nacional de Fomento en 1961 y el Ministerio de Industria y Comercio y el Instituto de Tecnología en 1963. De acuerdo con las ideas de sustitución de importaciones de la época, trató de promover empresas que cumplieren con ese objetivo. En este contexto, el Estado facilitó la provisión de infraestructura, con la expansión de la Flota Mercante del Estado y la producción de energía hidroeléctrica. Las principales industrias que el Paraguay tenía a principios de los sesenta eran las procesadoras de productos agropecuarios. Los principales rubros del sector industrial consistían en alimentos, bebidas, productos químicos, textiles y cueros (Gobierno del Paraguay, 1966). Gran parte de las empresas

eran pequeñas y medianas y abastecían, principalmente, al mercado doméstico. Las pocas empresas grandes (más de 500 empleados) eran las exportadoras, con excepción de la industria textil<sup>61</sup>. Asimismo, se crearon algunas empresas públicas en las áreas de petróleo y sus derivados, cemento, caña y acero (Petróleos Paraguayos - Petropar, Industria Nacional del Cemento - INC, Administración Paraguaya de Alcoholes - Apal y, posteriormente, Aceros Paraguayos - Acepar). A pesar del esfuerzo inicial de las políticas públicas, el crecimiento del sector industrial fue lento hasta que, en la segunda mitad de los setenta, cobró impulso con la construcción de Itaipú. Sin embargo, la política cambiaria doméstica, de sobrevaluación del guaraní, fue en detrimento del desarrollo de la industria. La apertura de mercados, que fue impulsada por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, luego, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), no tuvo incidencia significativa. Las mejores perspectivas de industrialización se esfumaron con la finalización de la construcción de la represa de Itaipú y los choques económicos que sufrió la economía en esa época. Por otra parte, el mismo MIC<sup>62</sup> se embarcó en proyectos de gran escala en sus empresas públicas, que no tenían fundamentos económicos serios y estuvieron plagados de corrupción.

La política industrial ya no tuvo, a partir de los años noventa, una estrategia de desarrollo coherente, como la que contenía el plan elaborado por la STP en los años sesenta.

---

61 Manufactura Pilar abastecía principalmente el mercado interno.

62 El Ministerio de Defensa Nacional manejó la empresa de acero.

El MIC se concentró en administrar sus empresas públicas, atraer y otorgar incentivos a las inversiones y, luego, promover las exportaciones aprovechando la implementación del Mercosur.

Las empresas públicas que el MIC administró fueron Petropar, INC y Apal, mientras que Acepar estaba en el dominio del Ministerio de Defensa Nacional. Apal y Acepar pasaron por un proceso de privatización poco exitoso y, luego, por otro de re estatización que tampoco introdujo cambios significativos. En ambos casos, la venta y la recompra fueron muy cuestionadas por hechos de corrupción. Petropar (ex Repsa) e INC realizaron cuantiosas inversiones sin que haya habido mejoras en su productividad, en sus finanzas y en la transparencia de sus operaciones. Por lo tanto, estas empresas no están en condiciones de competir con el sector privado en igualdad de condiciones.

Los incentivos fiscales fueron, históricamente, parte de la política industrial. Sin embargo, no estaban articulados alrededor de una estrategia, como bien lo demuestra la Ley 60/90 de inversiones. Esta otorgaba una exoneración del impuesto a la renta, de aranceles de importación y, posteriormente, del IVA a cualquier tipo de inversión sin considerar un plan de desarrollo industrial de un sector o región. Otros incentivos fiscales fueron instituidos por la ley de la maquila, el régimen de materias primas y la ley de empresas de capital abierto. Luego, en los 2000, se introdujeron los incentivos para los biocombustibles, los bienes de alta tecnología y el ensamblado de motocicletas.

En cuanto al financiamiento, en los noventa se creó el Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), banca de segundo piso, para otorgar créditos de largo plazo a las industrias y, luego, en 2005, la Agencia Financiera del Desarrollo (AFD). Ambas operan a través de la banca de primer piso, es decir, de las instituciones financieras intermediarias. Todos estos incentivos, no exentos de controversia por hechos de corrupción, significaron un gran sacrificio fiscal sin el retorno correspondiente en el desarrollo competitivo de algún sector industrial o región por este motivo, i.e. industrias electrointensivas. Las pocas inversiones que se establecieron lo hicieron en áreas muy rentables, como las telecomunicaciones. El sector de la maquila creció con inversiones extranjeras, recientemente. La experiencia del FDI tampoco fue buena ya que los recursos se perdieron cuando los beneficiarios no pudieron devolver los créditos y, en muchos casos, los bancos que otorgaron los préstamos quebraron. En cambio, la AFD tuvo un éxito notable debido a un nuevo contexto macroeconómico y un mejor diseño de los préstamos.

Otro objetivo que se encaró desde el Estado fue la atracción de inversiones extranjeras directas y la promoción de exportaciones. Con este fin se creó Pro Paraguay en 1991, dependiente del MIC y luego del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) desde 1999. Posteriormente, esta institución volvió al MIC y se transformó en lo que se denomina Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex). Hubo más logros en la promoción de las exportaciones, a través de la organización de mesas sectoriales, que en la atracción de



inversiones. Los resultados más modestos en materia de inversiones podrían deberse no necesariamente a la calidad del trabajo de la institución, sino a la situación general del país en materia de rentabilidad de inversiones (infraestructura y regulaciones<sup>63</sup>) y a la falta de seguridad jurídica.

En otro orden de cosas, las instituciones y regulaciones del Estado, si cuentan con la configuración institucional adecuada, ayudan a que los mercados sean competitivos y eficientes. Las regulaciones pueden presentar serias restricciones, denominadas fallas regulatorias, como la captura de las instituciones, la escasa capacidad de aplicación normativa, la asimetría regulatoria y la cultura de la informalidad.

La captura del Estado es una práctica compleja y extendida que se da en casi todas las economías. Un estudio reciente (Serafini, 2017) presenta una discusión sobre los conceptos de captura del Estado, la corrupción y sus características relevantes, desde una perspectiva teórica. Asimismo, analiza esta práctica para las instituciones paraguayas. En efecto, Serafini (2017), siguiendo a Carpenter y Moss (2014), piensa que la captura del Estado se entiende como el proceso por el cual las élites políticas o empresariales cooptan las regulaciones, instituciones o políticas públicas, que se desvían del interés común y se alinean con el interés privado.

Los tipos de captura pueden ser muy variados, ilegales o legales (aunque igualmente se tratan como casos de

---

63 De acuerdo, con el informe de competitividad de la WEF (World Economic Forum, 2019), el Paraguay tiene una calificación baja en los indicadores de calidad de infraestructura vial y energética.

corrupción). Los ilegales pueden consistir en la presión violenta, ejercida con amenazas o atentados, típicos del crimen organizado. La captura legal sucede cuando el sector privado ya está dentro del Estado, interfiriendo legalmente en las decisiones públicas con un mecanismo determinado o bloqueando reformas que favorezcan el interés general.

Los conflictos de intereses son un área de atención en el estudio de la captura del Estado, ya que estos implican la prevalencia del interés privado sobre el público. Dentro del marco legal paraguayo no existe una legislación específica sobre el conflicto de intereses.

La puerta giratoria es otro mecanismo de captura de las instituciones. Se refiere al movimiento de personas del sector público al sector privado o viceversa. Este movimiento facilita el tráfico de influencias y tiene el potencial de ser utilizado para premiar a anteriores empleados públicos con cargos bien pagados en el sector privado. En el caso de las personas que ocupan cargos públicos provengan del sector privado, se incrementa la posibilidad de que apliquen políticas para favorecer al sector de donde vinieron. Una estrategia para contrarrestar este tipo de prácticas suele ser el periodo de enfriamiento, es decir, que un importante administrador que sale del sector público deba esperar un tiempo antes de ocupar un cargo en el sector privado (Serafini, 2017, p. 19). Este fenómeno también está presente en el sector público paraguayo, pero no existe una legislación que permita reducir este tipo de influencia desmedida del sector privado.

En el Paraguay existen al menos 35 instituciones con diversos grados de participación del sector privado en entidades y organismos del Estado (Serafini, 2017). En algunos casos, participan en la dirección y control y, en otros, como órganos de consejo y consulta. El grado de influencia real no se mide tanto por esta caracterización pues las reglas por las que se rige cada institución varían y, en la práctica, un órgano de consejo y consulta puede tener poder de veto en cualquier decisión institucional<sup>64</sup>. Los casos que se analizarán, aunque no son los únicos, son el Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), el Instituto de Previsión Social (IPS), la Comisión Nacional de la Competencia (Conacom) y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

El Consejo Directivo del Incoop está compuesto por representantes de cooperativas sujetas a su supervisión. Este hecho configura un conflicto de intereses porque los consejeros que representan a las cooperativas<sup>65</sup> deberían regular y supervisar a éstas, al mismo tiempo. Están, por lo tanto, muy condicionados en sus funciones de supervisión. En otras palabras, se entregó el control de la institución a quienes deberían ser controlados. Dado el tamaño del sector cooperativo, que representa un quinto del sistema financiero, esta falla institucional del Incoop puede causar distorsiones importantes y representa un riesgo significativo para todo el sistema.

---

64 El mecanismo más frecuente de captura es la elección de autoridades.

65 Están sujetas a la supervisión del Incoop las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas.

El IPS, creado en 1943, entidad administradora de los fondos jubilatorios y del seguro de salud del sector privado, es otro caso típico de captura institucional que ha bloqueado los intentos de reforma para mejorar la supervisión sobre su gestión<sup>66</sup> y que se tradujo en el pobre manejo de su patrimonio, baja rentabilidad y elevado riesgo de las reservas del fondo de jubilaciones. El Consejo de Administración del IPS está constituido por cinco miembros y un presidente. Los representantes del sector privado (empresarial, sindical y jubilados), con evidentes conflictos de intereses, tienen alta incidencia en la administración y gestión de los fondos jubilatorios y del seguro de salud. Las oportunidades de corrupción creadas por los conflictos de intereses son innumerables, dada la amplitud del espectro de intervención del IPS, incluyendo la inversión de los fondos jubilatorios, el manejo del patrimonio inmobiliario, la compra de medicamentos, insumos y equipamiento sanitario, la construcción de infraestructura, la tercerización de servicios médicos, el otorgamiento de préstamos a jubilados y como gran empleador de personal sanitario y administrativo. Como se puede apreciar, es una institución que ya no se adecua al desarrollo económico y social del país de las últimas décadas y necesita de una reforma estructural y de gestión.

La Conacom, creada en el 2015, es el organismo que debe velar por la libre competencia en el mercado. También esta institución, al igual que las mencionadas anteriormente, ex-

---

66 Los consejeros del sector privado se opusieron a la creación de la superintendencia de jubilaciones. Ver publicación del diario ABC Color («Sugieren reformas antes de crear órgano de pensiones», 2016) afirmó el presidente de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco).

hibe falencias en el mecanismo de elección de sus autoridades. El sector privado tiene poder de veto sobre la elección de los directores<sup>67</sup>, situación que riñe con la independencia que cualquier director debe tener para ejercer su función sin condicionamientos. La Conacom enfrenta importantes desafíos para la defensa de la competencia debido a la presencia de varios mercados monopólicos y oligopólicos en diferentes sectores económicos. Más aún cuando, muchas veces, el mismo Estado es víctima de oferentes oligopólicos o afectado por la colusión en las compras públicas.

También en el campo de la educación tiene lugar cierta forma de captura institucional que afecta el uso de los recursos y el direccionamiento de la institución, en este caso el MEC. Aquí, el sector privado tiene influencia a través de su participación en el consejo de administración del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide)<sup>68</sup>, con cuatro miembros de nueve, propuestos por el Conacyt, que también tiene importante participación privada. Este consejo limita las funciones del MEC en la asignación de sus recursos y, naturalmente, en sus políticas y estrategia educativa. También en el consejo de administración del Fondo para la Educación y la Excelencia y la Investigación (FEEI) hay representantes del sector privado, miembros de la sociedad civil<sup>69</sup>.

67 La junta de calificaciones (de ocho miembros) está integrada por cuatro representantes del sector privado y para la toma de decisiones se necesita una mayoría de al menos cinco votos.

68 Creado por Ley 4.758 del año 2012 para la utilización de los fondos de Itaipú (US\$ 360 millones anuales).

69 El sector privado tiene cuatro representantes con voz, pero sin voto. El hecho de que no tengan voto no significa que no tengan poder, ya que están puestos en igualdad de condiciones que los ministros del Poder Ejecutivo.

La escasa capacidad del Estado de hacer cumplir las regulaciones constituye otra seria dificultad institucional, donde la presencia de actores con poder de veto<sup>70</sup> dificulta la aplicación de la ley. Esa debilidad institucional para imponer la ley a todos los ciudadanos, en todo el territorio nacional, y para sancionar a los transgresores, implica que las personas enfrentan menos riesgos cuando infringen las normas. Así, la baja probabilidad de ser capturado y condenado hace que el peso del castigo sea, en muchos casos, irrelevante<sup>71</sup>. La aplicación de las normas regulatorias<sup>72</sup> depende de la capacidad de las entidades estatales de hacer cumplir las políticas y normativas. Un regulador puede tener las atribuciones de dictar políticas y normas, pero no la capacidad de hacerlas cumplir. Esto puede deberse a las limitaciones técnicas y administrativas del organismo regulador, pero también a situaciones ajenas al mismo, como es el caso de una Justicia débil, o a otros actores con poder de veto (en el Congreso y mismo dentro del propio Poder Ejecutivo). Se examinarán, aquí, algunos ejemplos que muestran este aspecto de las regulaciones, como son los casos del Consejo Nacional de Empresas Públicas, la Dirección Nacional de Aduanas, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Salud Pública.

El Consejo Nacional de Empresas Públicas<sup>73</sup>, que supervisa a las empresas estatales, intentó mejorar la com-

---

70 Para un análisis detallado de este tema, ver Abente (2011a).

71 Para un análisis más conceptual, ver Becker (1993).

72 También conocida en la literatura económica como "enforcement".

73 Empezó a funcionar en 2008 por decreto y a partir del 2013 por ley.

petitividad de dichas empresas en 2009, pero sus órganos técnicos no tuvieron la capacidad suficiente para ejercer esa supervisión. Los intereses políticos hacen que estas empresas se manejen al margen de cualquier plan estatal, lo que sigue limitando su competitividad y rentabilidad. Las empresas estatales se resisten a ser supervisadas y recurren a otras áreas del Poder Ejecutivo, al Congreso e, incluso, a la Justicia para escapar de los controles. El mal estado de las finanzas de las empresas estatales, y la deficiencia de los servicios públicos que ellas prestan, son notorios y constituyen un riesgo fiscal.

La Dirección Nacional de Aduanas (DNA) tiene escasa capacidad de combatir efectivamente el contrabando. Esta limitación se debe, en parte, a sus debilidades internas, pero también, en muchos casos, a la falta de cooperación de las demás instituciones vinculadas a esta función. A menudo, otros actores públicos como las fuerzas de seguridad pública, el Ministerio Público y el Poder Judicial están comprometidos en los hechos de corrupción que tienen lugar en el ámbito aduanero (Borda y Caballero, 2013, pp. 326-327).

Al ser transformada en Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Secretaría del Ambiente (SEAM) fue dotada de mayor presupuesto, pero los resultados de la disponibilidad de recursos adicionales fueron escasos. El continuo deterioro ambiental es evidente y los flagelos de la tala ilegal bosques en los parques nacionales, el tráfico de rollos y el cultivo de cannabis inciden negativamente en la

degradación del medio ambiente<sup>74</sup>. Esta situación obedece a la falta de capacidad técnica y administrativa de la entidad reguladora, a la dificultad para hacer cumplir la ley en regiones donde predomina el crimen organizado y a actos de corrupción. La compleja regulación del medioambiente es crucial para un país cuya economía se basa en la producción primaria. La deforestación masiva, la afectación de los cursos de agua y la contaminación con agroquímicos en las comunidades rurales son resultados de la expansión de una producción agropecuaria que pone en riesgo la sostenibilidad ambiental. A su vez, la contaminación del aire en las ciudades es consecuencia del crecimiento del parque automotor, el uso creciente del petróleo y el fracaso del transporte público urbano.

Corresponde al Ministerio de Salud Pública, a través de la Superintendencia de Salud, la regulación y supervisión de las entidades prestadoras de servicios de salud (EPSS), que incluyen hospitales, públicos y privados, entidades de medicina prepaga y seguros de salud. Sin embargo, los recursos financieros asignados a esta dependencia son escasos para cumplir con credibilidad los objetivos de auditoría de las EPSS.

La asimetría regulatoria sucede cuando en un mismo mercado hay múltiples regulaciones que distorsionan la interacción de los agentes económicos. Un buen ejemplo de la coexistencia de regulaciones fuertes, laxas y nulas en

---

74 Ver publicación del diario Última Hora («Están en peligro más de 100 clases de animales y 132 especies de flora», 2020) y (Asociación Paraguaya de Mastozoología y Secretaría del Ambiente, 2017).



un mismo mercado tiene lugar en el sistema financiero del Paraguay, donde los bancos están fuertemente regulados y supervisados; las cooperativas tienen una regulación y supervisión más laxa, con conflictos de intereses; mientras que casas de crédito y los comercios que otorgan financiación no tienen regulación ni supervisión<sup>75</sup>. Es así como, en el caso de las tarjetas de crédito<sup>76</sup>, la ley establece para las cooperativas un tope de tasa de interés que es aproximadamente el doble que para los bancos y financieras. Mientras tanto, las casas de crédito y las casas comerciales, que también otorgan créditos, no están supervisados por el BCP y no están sujetas a los topes de tasas de tarjetas de crédito, aunque sí al tope de tasas de interés usurarias. Las empresas de cobranzas de deudores financieros tampoco están sujetas a la supervisión del BCP. La intervención estatal de poner topes a tasas de interés genera distorsiones en el mercado. Por un lado, se quiere proteger al consumidor mediante un control de precios; pero, por otro lado, no se otorga a los agentes económicos la información necesaria para que haya una mayor competencia y se puedan medir y evaluar mejor los riesgos, lo que se reflejaría, en última instancia, en menores costos. Es decir, en tasas de interés más bajas para los consumidores o tomadores de créditos.

El mercado financiero tiene otras áreas no reguladas y no supervisadas como es el caso de los fondos de jubilación.

---

75 El BCP anunció recientemente que iba a comenzar a supervisar a las casas de crédito en futuro cercano. Ver publicación del diario 5 Días (Rojas, 2020) .

76 Ley 5.476/15 que fija normas de transparencia y defensa del usuario que utiliza tarjetas de crédito y débito, permite a las autoridades de aplicación, BCP e Incoop, fijar las tasas, con resultados muy diferentes.

Los intentos de regular y supervisar las cajas de jubilación, públicas y privadas, se encontraron con fuertes resistencias del sector público y privado, empresarios y sindicatos. El pobre manejo de los activos financieros constituye un serio riesgo fiscal<sup>77</sup> y pone en peligro la propia sostenibilidad de los fondos jubilatorios. Al mismo tiempo, esta carencia normativa y supervisora priva a la economía de la posibilidad de disponer de recursos financieros de largo plazo con cierta seguridad, proveniente de los ahorros de los aportantes de los planes jubilatorios. Una adecuada supervisión independiente ayudaría a una mejor gestión de riesgos y que los recursos no se pierdan por malas inversiones, por exigua rentabilidad o por corrupción. De este modo, los fondos jubilatorios podrán hacer frente a los pagos a los cotizantes cuando estos se jubilen y las empresas podrán disponer de capitales para el desarrollo de proyectos de inversión de largo plazo.

La cultura de la informalidad económica se manifiesta en diferentes formas. Se podría afirmar que la más frecuente está vinculada con el contrabando de importación, en su forma de introducción clandestina de los bienes, sin pasar por ningún tipo de control estatal; o en su modalidad de ingreso a través de la Aduana con algún mecanismo de evasión. La capacidad institucional es débil (muchos actores institucionales con responsabilidades dispersas) para investigar los muchos casos de eva-

---

77 Esto significa que el costo de un mal manejo permitido por una ausencia de supervisión recaerá sobre los contribuyentes, cuando el Estado tenga que rescatar estas instituciones, como es el caso de la Caja Bancaria.

sión. A pesar de las herramientas legales existentes para castigar y desincentivar el comercio ilegal, el contrabando está despenalizado en los hechos (Borda y Caballero, 2013, p. 327). Otra práctica que causa distorsiones en el mercado es la alta exposición de las empresas formalizadas a penalizaciones en distintos ámbitos: tributario, de la seguridad social, del trabajo, ambientales, sanitarios, municipales, etc., frente a las empresas informales que no aparecen en los registros y que operan impunemente. Teniendo en cuenta la extensión de la economía informal y la dificultad para combatirla, cabe plantearse cuáles son las causas de esta informalidad, es decir, cuáles son los verdaderos obstáculos para emprender negocios formales. Entre estos obstáculos se podrían señalar los sistemas registrales en sentido amplio, el marco laboral y social del país y las normas municipales, entre otros. Los sistemas registrales, principalmente el catastro y el registro público tienen conocidas limitaciones que no han podido ser abordadas eficazmente hasta ahora, siendo una de ellas la duplicación o superposición de inmuebles, especialmente rurales. En el marco laboral y social resulta hasta cierto punto desconcertante cómo conviven socialmente el trabajo formal e informal, en empresas del mismo sector y aun dentro de la misma empresa. Los municipios con sus regulaciones comerciales tienden a ejercer una regulación extrema en los negocios formales, mientras ni se plantean combatir esos mismos negocios si son informales. Resulta necesario comprender mejor las causas microeconómicas de la informalidad en el Pa-

raguay para desarrollar las adecuadas opciones de políticas públicas que disminuyan su gravitación en el total de la economía<sup>78</sup>.

En definitiva, la institucionalidad sectorial, vinculada más directamente con el crecimiento económico, tiene poca capacidad de formular planes estratégicos e implementar políticas, especialmente en el área agropecuaria e industrial. Existen fuertes distorsiones en muchos mercados como consecuencia de la captura de instituciones, su escasa capacidad de hacer cumplir las normas y la asimetría regulatoria, en el marco propicio de la ausencia de una legislación sobre conflictos de intereses y la presencia de una fuerte cultura de la informalidad.

En el siguiente capítulo serán tratadas las consecuencias sociales, tanto del desempeño económico como de las políticas públicas aplicadas, a través del análisis del empleo, la pobreza y la desigualdad.

---

78 El estudio de Pisani y Ovando (2019) es un intento de profundizar en el entendimiento de los determinantes económicos de la informalidad.

# IV

## Empleo, Pobreza y Desigualdad



En este capítulo se aborda el impacto social del crecimiento económico y de las instituciones y políticas públicas en el periodo 1961-2018. El análisis se enfocará en el auge de Itaipú, la posterior desaceleración del crecimiento y, luego, el superciclo de las materias primas, junto con las respuestas de política económica y sus efectos en el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso.

## Empleo

---

La construcción de la represa de Itaipú (1974-1981) y la expansión en las nuevas áreas de colonización, principalmente en la región Este del país, tuvieron fuerte impacto en la ocupación de mano de obra no calificada. La construcción de la represa significó, al mismo tiempo, el desarrollo de la infraestructura pública y privada de Ciudad del Este, del comercio doméstico y fronterizo, de los servicios y de una incipiente industrialización. El resto del país, especialmente el área metropolitana de Asunción, también se benefició de esta bonanza, dado que muchos de los empleados, superiores y de mandos medios de la represa eran de origen asunceno.

Como se mencionó anteriormente, la economía entró, en la práctica, en una fase de pleno empleo en 1980-1981. La estadística de la época registraba una tasa de desempleo urbano (área metropolitana de Asunción) de alrededor del

3 por ciento<sup>79</sup>. Algunas observaciones de aquel tiempo señalan la escasez de mano obra en el área de construcciones, en algunos servicios y, también, de trabajo calificado (IMF, 1983, p. 4). Otro aspecto a tener en cuenta es la emigración que, en el caso paraguayo, está estrechamente vinculada a los problemas del mercado laboral. En este sentido, la población nacida en Paraguay residente en el exterior, principalmente en Argentina, sumaba en 1960 unos 175 mil, en 1970 unos 255 mil y en 1980 unos 280 mil (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2011, p. 34). Esto parece indicar que hubo una emigración importante en los años previos a la construcción de la represa de Itaipú y que se frenó un tanto en el apogeo del crecimiento económico de esos años. Cabe mencionar que la política migratoria y la dinámica económica argentina favorecían esta emigración entre 1960 y 1980.

El final de la construcción de la represa de Itaipú en 1981 y los problemas climáticos en 1982 y 1983, junto con la caída de los precios internacionales del algodón y de la soja, golpearon fuertemente a la economía y, según las estimaciones de la época, cuadruplicaron la tasa de desempleo urbano (Área Metropolitana de Asunción) llevándola al 12 por ciento en 1983 (IMF, 1984, p. 2). Los sectores más afectados por el desempleo fueron la construcción y la industria. Otro estudio (Coeymans, 2008, p. 31) estimó el desempleo total país en 6,2 por ciento para ese mismo año. Esta tasa parece ser consistente con la anterior que se citó, por el ma-

---

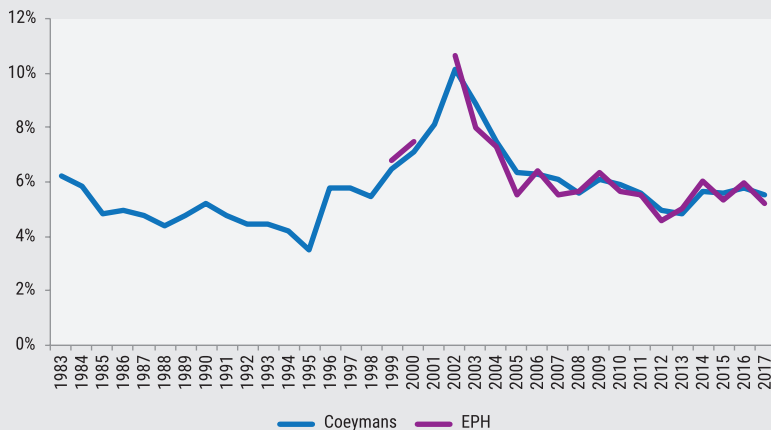
79 Se trataba de una encuesta de empleo para el Área Metropolitana de Asunción realizada por la DGEEC, citada en Coeymans (2008, p. 30).

por tamaño de la población rural que era 57 por ciento del total según el censo de 1982 y porque, además, el desempleo afectó sobre todo a la población urbana. La respuesta de la política económica a la caída de la producción y el incremento del desempleo fueron inversiones masivas en empresas públicas, la adopción del tipo de cambio múltiple y la implementación del redescuento bancario para el sector agropecuario. Sin embargo, estas medidas no tuvieron todo el éxito deseado y socavaron los fundamentos macroeconómicos. Cuando la economía comenzó a recuperarse en la segunda mitad de la década de los ochenta, una vez superados los choques internos y externos, la tasa de desempleo abierto comenzó a descender. Esta tendencia se mantuvo hasta la primera mitad de los años noventa.

La actual serie de estadísticas del mercado de trabajo con una metodología actualizada, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), comenzó en el año 1997. Las encuestas anteriores eran parciales y de cobertura limitada. El mismo estudio mencionado (Coeymans, 2008, p. 4) construye una serie de desempleo para el total del país partiendo de los datos de encuestas realizadas desde 1983 hasta 2007. Posteriormente, otro estudio, siguiendo la metodología de Coeymans, completó la serie hasta 2017 (Velaztiquí, 2019, pp. 4-5). Los resultados obtenidos por este modelo arrojan una diferencia de tan solo una décima en comparación con los datos efectivos del periodo 1997-2007, hecho que le confiere mayor fiabilidad a la serie estimada a partir de 1983 (Gráfico 33).

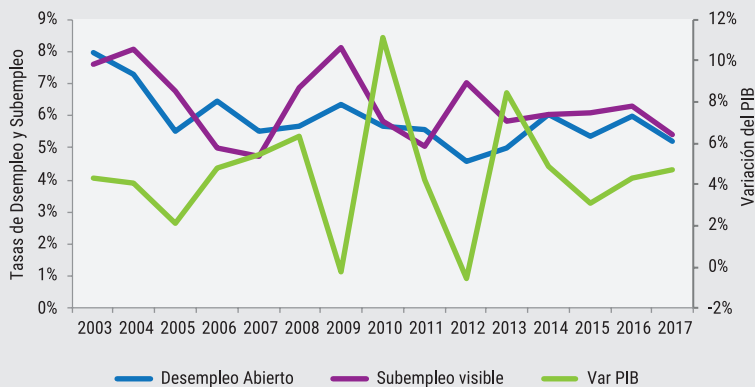


**Gráfico 33 - Desempleo Abierto**



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Coeymans y Velaztqui.

**Gráfico 34 - Desempleo y PIB**



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

En la segunda mitad de la década de los noventa, la economía se estancó y, luego, tuvo caídas sucesivas (1999-2002) como consecuencia de la crisis asiática (1997) y su impacto en las economías vecinas, que repercutieron en el Paraguay. En esta ocasión las políticas públicas respondieron con una política fiscal y monetaria expansivas, pero el agotamiento financiero del fisco y la pérdida de reservas internacionales hicieron que pasen a ser contractivas en plena crisis, agravando la situación. El desempleo se disparó y llegó a un pico de 10,1 por ciento en 2002. La válvula de escape del mercado laboral fue, una vez más, la emigración. El flujo migratorio se había estancado, según los datos de 1990<sup>80</sup>, tanto por la crisis económica argentina como por la recuperación del mercado laboral paraguayo, cuando su economía volvió a crecer. Sin embargo, la economía argentina repuntó en la primera mitad de los noventa, con la convertibilidad<sup>81</sup>, a la vez que la economía paraguaya se desaceleraba gradualmente. Entonces, el flujo migratorio recuperó dinamismo y los paraguayos en el exterior eran 378 mil en 2000 y residían principalmente en la Argentina (OIM, 2011). Otra válvula de escape fue la migración hacia España, que se intensificó a partir de los 2000.

En el periodo 2003-2017, las mejoras en las condiciones de empleo estuvieron relacionadas con el crecimiento económico, expresadas en la suma de las tasas de desempleo

---

80 Los censos de países de la región cifraban la población residente en sus países, nacida en Paraguay, en torno a los 280 mil para el año 1990. Ver Organización Internacional para las Migraciones (2011).

81 Así se denominó el plan económico que implementó la Argentina en 1990, que establecía una paridad entre el peso argentino y el dólar americano.

abierto y subempleo visible, medidos por la EPH<sup>82</sup>. Esta tasa, desempleo abierto más subempleo, disminuyó en esos años de un 15,6 por ciento en 2003 al 10,6 por ciento en 2017. La economía tuvo en este periodo un crecimiento promedio anual de 4,5 por ciento, en coincidencia con el inicio del bono demográfico. Cabe mencionar que en este periodo se observó la incorporación de población joven a una tasa más alta que la tasa de crecimiento de la población (Banco Mundial, 2017, p. ii)<sup>83</sup>.

En ese sentido, el desempleo abierto disminuyó de una tasa de 8 por ciento en 2003 al 5,2 por ciento en 2017 (Gráfico 34). En períodos más breves de tiempo, la tasa de desempleo tuvo una relación inversa con el crecimiento económico, con ciertos rezagos que se observaron especialmente en los años 2012 y 2015. Al parecer, la contracción económica de 2009 fue percibida, por las circunstancias globales, con mayor incertidumbre y los ajustes en el empleo fueron más rápidos. Cabe señalar que se implementaron entonces políticas anticíclicas en el campo monetario y fiscal, acotadas y de menor duración, que tranquilizaron a los agentes

---

82 En la última resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo (19ª Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo - CIET), se identifican tres medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo: 1) Desocupación; 2) Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (antes denominado subempleo visible y 3) Fuerza de trabajo potencial. Excluye la medición del Subempleo Invisible, pues conlleva analizar mayor cantidad de datos relacionados con la insuficiencia de ingresos, aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad, que en la generalidad de los países no se incorporan en las encuestas de empleo. En el Paraguay se miden dos de estas medidas y son el Desempleo Abierto y la Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (Subempleo Visible).

83 Este estudio, que abarca el periodo 2001-2015, señala que se crearon 63 mil empleos netos anuales.

económicos y permitieron una rápida recuperación de la producción y del empleo. A pesar de que se implementaron políticas contracíclicas, la contracción de 2012 se percibió como algo más ligado al fenómeno climático de ese año, en medio del superciclo de las materias primas, mientras que en 2015 pareciera que los agentes económicos todavía no se habían adaptado al fin del superciclo. Esto explicaría las aparentes contradicciones en el movimiento de las tasas de desempleo en esos años.

En cuanto al subempleo, se registra una tendencia similar al desempleo abierto, pero con una mayor sensibilidad a las oscilaciones de la actividad económica. De esta manera, se observa que la respuesta a la caída de la actividad económica, tanto de 2009 como de 2012, repercutieron inmediatamente con un incremento de esas tasas en esos años. Esto explicaría que una caída de la actividad económica impacta más rápido en la precarización del empleo, medida aquí por la tasa de subempleo visible, que en el desempleo abierto.

De todas maneras, para un análisis más comprensivo del mercado laboral, se debe incluir el factor demográfico, en este caso la emigración. En el año 2000, los paraguayos que estaban viviendo en el extranjero sumaban unos 378 mil, como ya se mencionó. Esta cifra se duplicó, llegando a 777 mil en 2010<sup>84</sup> y los principales destinos de la los migrantes fueron Argentina y España. La población que emigró era,

---

84 Estas estadísticas son limitadas porque solo presentan los cambios registrados en un censo. Por lo tanto, no se tratan de cifras exactas de emigración sino de tendencias, en casi todos los casos, muy significativas.

en general, de escasa escolarización y lo hizo por razones laborales. En su gran mayoría, los hombres se emplearon en la construcción y las mujeres en el servicio doméstico (OIM, 2011, pp. 34-35). Estos hechos parecen demostrar que el crecimiento económico, con la matriz productiva concentrada, no fue capaz de generar suficiente empleo para el conjunto de la fuerza laboral. Otra consecuencia de esta migración, especialmente a España, es el elevado costo social en desintegración familiar y serios problemas para la niñez y adolescencia por la separación de cónyuges o de padres e hijos.

Otro aspecto a destacar es el proceso migratorio interno que acompañó la dinámica de los mercados laborales en esos años. En contraste con la tendencia a la urbanización del resto de América Latina, En el Paraguay la corriente migratoria fue predominantemente rural en la década de los sesenta y setenta como fenómeno asociado con la expansión de la frontera agrícola. Por esta razón, el censo de 1982 registraba una población rural de 57 por ciento. El cambio de tendencia de la corriente migratoria, hacia las zonas urbanas, comenzó con las obras de la represa de Itaipú que dispararon el auge de la construcción en Asunción, en Central y en las áreas urbanas de Alto Paraná. En Asunción y Central se concentraron las actividades secundarias, el comercio, los servicios y el sector público. En el caso del Alto Paraná y, también de Canindeyú, la agricultura mecanizada y el comercio fronterizo fueron los principales atractivos (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos [DGEEC], 2005, pp. 22-23). Para el año 1992, la mitad de la población ya era urbana. A partir de entonces,

la urbanización se aceleró debido a los problemas que sufrió la agricultura familiar y al crecimiento de las ciudades intermedias, especialmente en el centro de la Región Oriental. De este modo, se estima que el 63 por ciento de la población ya era urbana en 2017. El proceso de urbanización había sido impulsado por la demanda laboral en las actividades de servicios (comercio, finanzas, transporte y comunicaciones), construcción e industrias en algunas regiones (Vázquez, 2019, p. 88).

Otra característica del mercado laboral es la predominancia del empleo en el sector terciario y, en menor medida, en el sector secundario. La participación de la fuerza laboral del sector primario fue declinando en los últimos años, en coherencia con la expansión de la agricultura empresarial mecanizada y la creciente urbanización. Los sectores primario, secundario y terciario constituían en 2003 el 32 por ciento, el 15 por ciento y el 53 por ciento del mercado laboral, respectivamente. Para 2017 estas cifras habían cambiado a 21 por ciento, 19 por ciento y 60 por ciento, respectivamente<sup>85</sup>.

La fuerza laboral se concentró, fundamentalmente, en pequeñas unidades productivas que, en general, tienen una menor productividad. Según datos de la EPH de 2017, el 58,5 por ciento de la población ocupada trabajaba en unidades productivas de hasta 5 personas, 21,3 por ciento en unidades de entre 6 y 50 personas y 9,3 por ciento en empresas de más de 50 personas (DGEEC, 1998, p. 9).

---

85 Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

A medida que la economía recuperó dinamismo, el porcentaje de asalariados privados comenzó a subir y el de trabajadores por cuenta propia a descender. El punto de inflexión se dio en 2010, cuando el número de asalariados privados fue, por primera vez, mayor que el de los cuentapropistas. En 2003 los asalariados privados constituían el 28,1 por ciento de la población ocupada y los cuentapropistas el 39,2 por ciento. En 2017 la cantidad de asalariados había aumentado al 39,2 por ciento de la población ocupada, mientras que los cuentapropistas habían disminuido al 30,8 por ciento<sup>86</sup>. Sin embargo, el porcentaje de trabajadores asalariados que ganan menos que el salario mínimo legal sigue siendo elevado. El 48,3 ciento de los empleados y obreros privados ganaban menos que el salario mínimo en 2017, cifra que en el sector rural llega al 58,5 por ciento. Esto es consistente con los bajos niveles de educación: la escolaridad de la población de 25 años creció poco para alcanzar casi nueve años en 2017<sup>87</sup> (DGEEC, 1998, p. 20).

En consecuencia, el mercado laboral paraguayo se destaca por una elevada informalidad. Ésta alude a sectores que operan al margen de toda regulación y, además, a sectores formales que emplean trabajadores sin ajustarse a la

---

86 Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

87 Se excluyen de este análisis los datos de los empleados públicos porque no se rigen por las fuerzas del mercado laboral. Tampoco se incluye a los empleados domésticos.

legislación laboral vigente<sup>88</sup>. De acuerdo con los datos de la EPH de 2017, el Paraguay presentó una tasa de informalidad del 65,2 por ciento, por encima del 46,8 por ciento que registraban 14 países de América Latina en 2015 (Casalí et al., 2018, p. 7).

La informalidad en el Paraguay difiere de la de otros países de la región por su localización en zonas fronterizas, su alta prevalencia y su casi universal aceptación y práctica. Desde una perspectiva de largo plazo (1950-2017), la tasa estructural de informalidad está en torno al 68 por ciento. La informalidad es relevante por la ausencia de beneficios sociales, por su impacto en los ingresos impositivos y por la desprotección del trabajador y del consumidor. Cabe señalar que, por su propia dinámica, la informalidad genera empleo, ingreso, complementariedad e innovaciones de mercado. Adicionalmente, por su tamaño, la economía informal tiene fuerte impacto en el crecimiento económico<sup>89</sup> (Pisani y Ovando, 2019, pp. 2-4). La alta informalidad que afecta especialmente al mercado del empleo es el resultado del incumplimiento de las regulaciones y de la baja productividad de la fuerza laboral. Muchos trabajadores per-

---

88 La definición de ocupación informal (excluye la ocupación agrícola) adoptada por la EPH de la DGEEC incluye a: i) empleados y obreros públicos que no aportan al sistema de jubilación o pensión; ii) empleados u obreros privados que no aportan al sistema de jubilación o pensión, independientemente de la situación de la empresa donde trabaja; iii) patrones o empleadores cuya empresa no está inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC); iv) trabajadores por cuenta propia cuya empresa no está inscrita en el RUC; v) trabajadores familiares no remunerados independientemente de que la empresa donde trabaja tenga o no RUC y; vi) empleados domésticos que no aportan al sistema de jubilación.

89 Este fenómeno puede explicar la contradicción de un crecimiento económico en el año 1995 junto con las quiebras bancarias y el corte de la cadena de pago. De hecho, los bancos también tenían depósitos en negro (no figuraban en los registros contables).



ciben un salario inferior al mínimo legal debido, además, a su baja escolaridad. Asimismo, la informalidad se extiende a estratos menos protegidos, como el trabajo infantil y el de jóvenes, mujeres y adultos mayores, a pesar de la protección de que gozan en la legislación.

Como se ha visto, el empleo tuvo mayor dinamismo y el crecimiento fue más elevado durante el auge de Itaipú y, luego, del superciclo de las materias primas. En el último ciclo predominó la creación de empleos en los sectores secundario y terciario.

El Paraguay ha tenido, históricamente, una alta emigración por problemas de empleo. También la migración interna, tanto la rural-rural, como la rural-urbana, tuvo su origen en los problemas de empleo de la población rural.

## Pobreza

---

La pobreza es multidimensional y su nivel está vinculado con el bienestar de la sociedad. En la literatura del desarrollo económico, particularmente, se pone énfasis en que el crecimiento económico debe ser acompañado por una reducción de la pobreza. En su revisión de la literatura, Serafini (2019) rescata algunas dimensiones claves para la reducción de la pobreza. Menciona que los factores determinantes en la reducción de la pobreza, en su dimensión macroeconómica, son el crecimiento del PIB, el mayor gas-

to social, la reducción de la desigualdad, la baja inflación y el aumento del empleo. Más específicamente, menciona el gasto público en salud, educación y prestaciones sociales. Desde esta perspectiva se analizará el comportamiento de estos indicadores en el periodo de estudio. Una limitación importante para dimensionar la pobreza a lo largo del periodo es la disponibilidad de mediciones fiables. Si bien hubo esfuerzos importantes para medir la pobreza en los años setenta y ochenta, el carácter parcial de los datos dificulta las generalizaciones y la comparación intertemporal. Dada la imposibilidad de apoyarse en mediciones anteriores a los años noventa, solo cabe la formulación de algunas hipótesis explicativas de la situación social hasta esa década.

A principios de 1960, el Paraguay estaba en una situación extremadamente precaria. Seguía sufriendo los efectos del choque endógeno que significó la guerra civil de 1947 y sus consecuencias políticas, económicas y sociales (Herken et al., 2011, p. 95) que deprimieron el ingreso por habitante. Posteriormente, la estabilización macroeconómica en la segunda mitad de los cincuenta, si bien controló la inflación, no tuvo incidencia en el crecimiento económico. La estructura económica, fuertemente basada en la agricultura, tuvo una baja expansión con relación al crecimiento de la población, por lo que el PIB por habitante apenas se incrementó en esos años. La agricultura familiar se caracterizaba por los cultivos de autoconsumo, en una población predominantemente rural. De este modo se puede inferir que la alimentación no era el problema central de la pobreza en esas poblaciones, vale decir, la pobreza extrema.

Sin embargo, la pobreza sí estaba presente en otras dimensiones: el extendido analfabetismo, los pocos años de estudio de la población y la escasa cobertura de la salud y de la seguridad social. Las políticas de protección social no existían y la infraestructura vial era precaria y deficiente, así como la mayoría de las viviendas rurales. Además, como ya se mencionó antes, hubo importante emigración en esos años, especialmente por la falta de empleo para los jóvenes. Esa corriente migratoria constituyó una cierta válvula de escape social, ya que había entonces una fuerte demanda de mano de obra no calificada en la economía argentina.

En los años setenta empezó un lento mejoramiento de las condiciones de vida rural como resultado de la expansión de la frontera agrícola a través de las colonizaciones y de una mejora en la infraestructura vial. Y, el auge del algodón, un cultivo de renta, mejoró moderadamente los ingresos de la agricultura familiar. Esto trajo un poco de alivio a la pobreza rural, a pesar de que el gasto social seguía siendo marcadamente insuficiente. En la segunda mitad de la década se empezaron a sentir los efectos de la construcción de Itaipú. La fuerte demanda de empleo derivada de una economía con crecimiento elevado se tradujo en mejores condiciones de vida y en los años sesenta y ochenta se triplicó la población de Amambay, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa (Vázquez, 2019, p. 34).

El auge de Itaipú significó, también, un proceso de urbanización y, con ello, una mejora de las viviendas con relación a décadas anteriores. Aunque no se disponen de datos

confiables, la pobreza tuvo que haber disminuido un tanto a principios de los ochenta, dado que la economía estaba atravesando una situación de, prácticamente, pleno empleo en el sector urbano. Junto con esto, el crecimiento acumulado de años de producción agrícola de autoconsumo y de renta de las pequeñas fincas tuvo que haberse traducido en una menor pobreza en el sector rural. La menor emigración en esta década parece confirmar esta mejora del empleo y, por tanto, la disminución de la pobreza relativa.

Esta expansión económica tuvo un abrupto final con la culminación de las obras civiles de la represa de Itaipú, que significó un incremento sustancial del desempleo. Al mismo tiempo, el modelo de las colonizaciones empezó a agotarse en el sector rural, los precios internacionales de la soja y del algodón se desplomaron, aparecieron fenómenos climáticos severos que afectaron la producción agropecuaria y, finalmente, la emigración a la Argentina se frenó en esa década debido al deterioro de la situación económica de ese país. Cabe destacar que, con la caída de la actividad económica, entre 1982 y 1989, el Gobierno adoptó una serie de políticas para estimular la economía y proteger a la población más pobre. Sin embargo, como ya se había señalado, su impacto fue esencialmente regresivo (Schreiner y Monges, 1993). Todo esto induce a pensar que la pobreza y también la desigualdad debieron haberse incrementado nuevamente en esos años.

En la década de los noventa se disponen ya de algunos datos más confiables de pobreza. Las mediciones de la pobreza de ingresos más confiables son las EPH que comen-

zaron en 1997/1998 con una rigurosidad que permite un mejor seguimiento de los indicadores. Cabe destacar el estudio de Sauma (1993), que hace una revisión y evaluación de los estudios previos y presenta los resultados de una encuesta a nivel nacional que realizó en 1992. Dado que no había una canasta de consumo actualizada, empleó los cálculos de estudios previos (Tabla 4). Estas estimaciones revelaron que entre tres y cinco familias de cada diez estaban afectadas por la pobreza. Según Sauma, la canasta de Aníbal Miranda sobreestimaba el nivel de pobreza y la del Centro de Documentación y Estudios (CDE) tendía a subestimarla. Por lo tanto, el treinta por ciento de pobreza puede ser considerado como un nivel mínimo de pobreza de la época. Es importante mencionar que el año de medición fue un año malo para la agricultura, hecho que debió impactar en los niveles de pobreza, especialmente en el área rural, que en ese entonces comprendía la mitad de la población del país.

**Tabla 4 - Porcentajes de Familias Bajo la Línea de Pobreza Según Diferentes Estimaciones**

|               | Total país | Urbano | Rural |
|---------------|------------|--------|-------|
| DIS-Miranda/1 | 53,6       | 40     | 70,6  |
| DIS-CDE/2     | 30,2       | 18,3   | 45,1  |
| DIS-BM/3      | 29,6       | 12,3   | 51,2  |

/1 Líneas de pobreza estimadas a partir de la canasta de Miranda; /2 Líneas de pobreza estimadas a partir de la canasta de CDE; /3 Líneas de pobreza estimadas según metodología del Banco Mundial  
FUENTE: (Sauma, 1993, p. 39).

Si bien la economía y, en particular la agricultura, experimentaron una leve recuperación en los años siguientes, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa la economía sufrió tres grandes choques: la crisis de la producción agrícola familiar, la crisis bancaria (a partir de 1995) y la crisis asiática (a partir de 1997), junto con el deterioro institucional del MAG. A esto se sumó una gran crisis política en 1999, que también influyó en las políticas macroeconómicas, las que no lograron sus objetivos. Tampoco se implementaron políticas sociales en esa época<sup>90</sup>. Los eventos mencionados incidieron fuertemente en los niveles de pobreza, que pasaron de 40 por ciento en 1997/1998 a 45 por ciento en 1999. La pobreza extrema se mantuvo en torno al 12 por ciento en toda la década (DGEEC, 1998, 1999; Sauma, 1993). De este modo, la pobreza impactó profundamente en las familias paraguayas en todos esos años.

La población rural dependiente de la agricultura familiar se empobreció de manera significativa en pocos años. Se intensificó la venta de las tierras, por su creciente valorización y demanda. Se agudizó el éxodo de la población campesina con la migración rural-urbana y la emigración. Los nuevos migrantes enfrentaron dificultades de inserción laboral en su destino, principalmente por su baja calificación para los trabajos urbanos. Este hecho los hizo más vulnerables y posibles víctimas del crimen organizado. Los propios colonos y también el Estado perdieron parte de lo

---

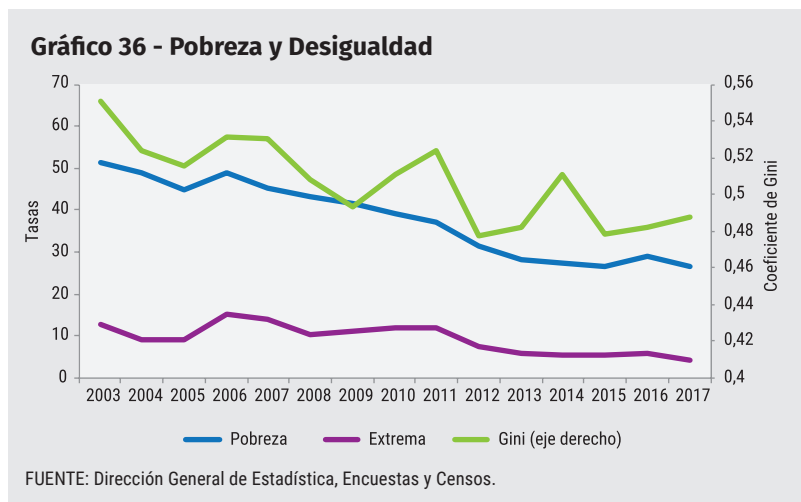
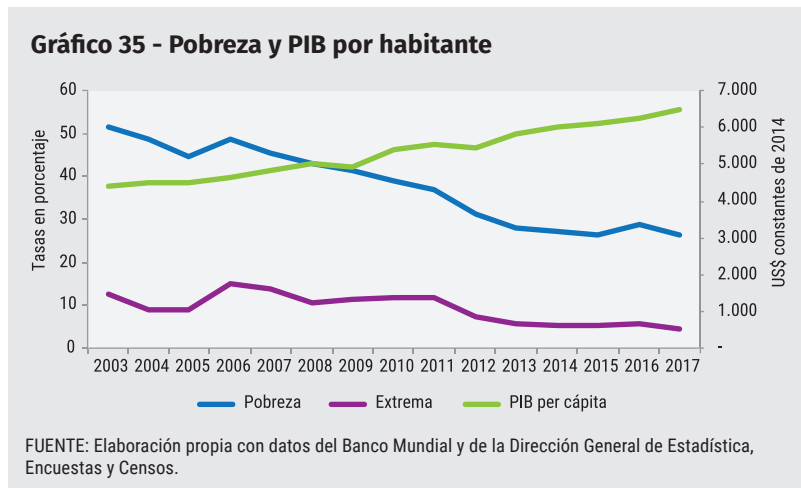
90 Sólo una medida, que podría considerarse social, es la condonación de la deuda a agricultores por los problemas del cultivo del algodón. Esto tuvo sus consecuencias, posteriormente, con la exclusión financiera de muchos de estos agricultores.

que invirtieron en la infraestructura de las colonias cuando ellas empezaron a despoblarse. Además, la migración aceleró la pérdida del bono demográfico en el sector rural.

A pesar de que la emigración continuó en los años noventa, elevándose a los 100 mil en una década el número de los residentes paraguayos en el extranjero, principalmente en la Argentina (OIM, 2011, p. 34), la pobreza siguió creciendo y llegó al 58 por ciento de la población en 2002, mientras que la pobreza extrema se ubicó en torno al 16 por ciento.

En 2003 se aplicó un efectivo ajuste macro fiscal que consistió en una reforma del sistema impositivo y de la caja de jubilaciones del sector público. Estas medidas permitieron eliminar el déficit fiscal, salir de la moratoria selectiva de la deuda pública y la mayor formalización de la economía (Borda, 2007), resultados que contribuyeron al aprovechamiento del superciclo de las materias primas que se iniciaba entonces. El crecimiento económico que vino después, a un ritmo promedio de 5 por ciento anual, ayudó a disminuir la pobreza sustancialmente. El gasto social empezó a crecer, se creó de la Secretaría de Acción Social (SAS) y se elaboró una estrategia nacional de lucha contra la pobreza. Posteriormente, en 2007 se implementó el programa de transferencias monetarias condicionadas como estrategia para cortar la transmisión generacional de la pobreza. El crecimiento económico y todas estas acciones ayudaron a disminuir la pobreza. De hecho, la pobreza se situó en 26 por ciento en 2017, es decir, en menos de la mitad de lo que era a principios de los 2000 (Gráfico 35). La pobreza extrema también disminuyó y registró una tasa del 4 por ciento

en 2017, un cuarto de lo que fue en 2002. Tras el fin del superciclo de las materias primas en 2013, la economía siguió creciendo a una tasa media de 4 por ciento anual, pero el proceso de disminución de la pobreza experimentó cierto estancamiento desde entonces.





Además del efecto del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica, otros factores que influyeron en la reducción de la pobreza fueron el control de la inflación, el incremento del gasto social, la disminución de la desigualdad (Serafini, 2019, p. 54), Gráfico 36 y, complementariamente, el efecto del bono demográfico (Banco Mundial, 2018b, p. 7). Adicionalmente, la contención de la inflación de alimentos y la implementación de los programas sociales ayudaron a la reducción de la pobreza extrema e incidieron en la migración rural-urbana. Otro aspecto positivo de este periodo fue la importante disminución de la pobreza no monetaria, del 32 por ciento en 2003 al 3 por ciento en 2017 (Banco Mundial, 2018a, p. 89)<sup>91</sup>.

Esta importante reducción de la pobreza, monetaria y no monetaria, quedó opacada por dos factores: la emigración y la vulnerabilidad. Entre 2000 y 2010 se duplicó la cantidad de emigrados, con una cifra total de 778 mil paraguayos residentes en el exterior, unos cuatrocientos mil más que en 2000, siendo Argentina y España los principales destinos (OIM, 2011, pp. 34-35). El crecimiento extraordinario de remesas, de US\$ 25 millones en 2003 a US\$ 569 millones en 2018<sup>92</sup>, ayudó a mitigar la pobreza, pero esta

91 Según la fuente citada, la pobreza multidimensional se compone de las siguientes categorías: no tiene acceso a activos o a dos o más elementos (TV, teléfono, transporte, refrigerador); saneamiento (falta de inodoro o letrina de pozo); agua potable (falta de agua corriente en el hogar); matriculación escolar (niños entre siete y quince años que no están matriculados en la escuela); electricidad (falta de electricidad); educación (ningún miembro del hogar ha completado, al menos, cinco años de escolaridad); materiales de pared (falta de materiales de pared no precarios).

92 Estimaciones realizadas por el BCP con base en las declaraciones juradas de bancos, financieras y casas de cambio.

emigración trajo importantes costos sociales de desintegración familiar, debilitamiento del vínculo comunitario y pérdida del capital social<sup>93</sup>.

Por otra parte, la población vulnerable, aquella que está en riesgo de caer en la pobreza, sigue siendo elevada, en torno al cuarenta por ciento en 2017 (Banco Mundial, 2018b, p. 85). Las estimaciones de la CEPAL son aún más elevadas y llegan a, aproximadamente, el cincuenta por ciento en 2017 (Gráfico 37)<sup>94</sup>. Así como los pobres, los vulnerables también están expuestos a la volatilidad del crecimiento económico, dependiente del clima y de los precios internacionales de las materias primas, principalmente por su escaso patrimonio y pobre capacidad de endeudamiento para administrar esos choques. Estos hechos ponen en riesgo la sostenibilidad de la disminución de la pobreza<sup>95</sup>.

Otro aspecto significativo en la medición de la pobreza es la migración rural-urbana. La población urbana ha venido creciendo en el Paraguay a un ritmo lento pero constante. Se estima que el 62 por ciento de la población residía en las ciudades en 2017, frente a un 55 por ciento en 2002. La pobreza total y extrema tienen mayor incidencia en el sec-

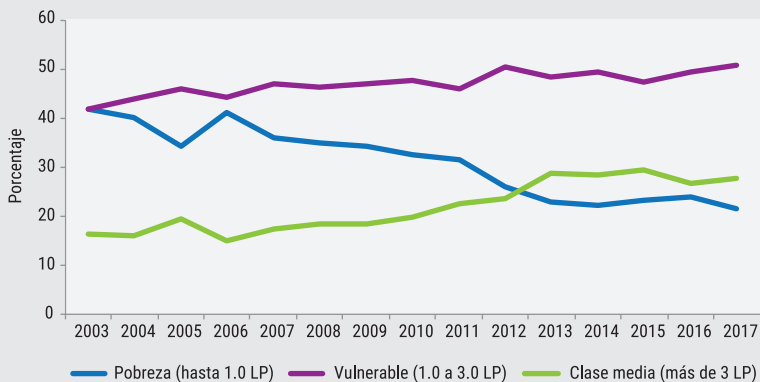
93 Término que la economía toma de la sociología, con un énfasis propio. Podría definirse como un activo que surge de las relaciones de unas personas con otras, en el hogar, en la comunidad, en las organizaciones, etc., en el entendimiento de que tales relaciones facilitan el acceso a determinados recursos.

94 Para el Banco Mundial la población pobre es la que vive diariamente con menos de US\$ 4, la vulnerable entre US\$ 4 y US\$ 10 y la clase media entre US\$ 10 y US\$ 50 (todos referidos a PPA 2005). De acuerdo con la CEPAL, que hace una estimación en base a la EPH, la población vulnerable se calcula entre 1 y 3 veces la línea de pobreza (LP) y la clase media es mayor a 3 veces la línea de pobreza.

95 Cabe resaltar el crecimiento de la clase media (Gráfico 37) en este periodo.

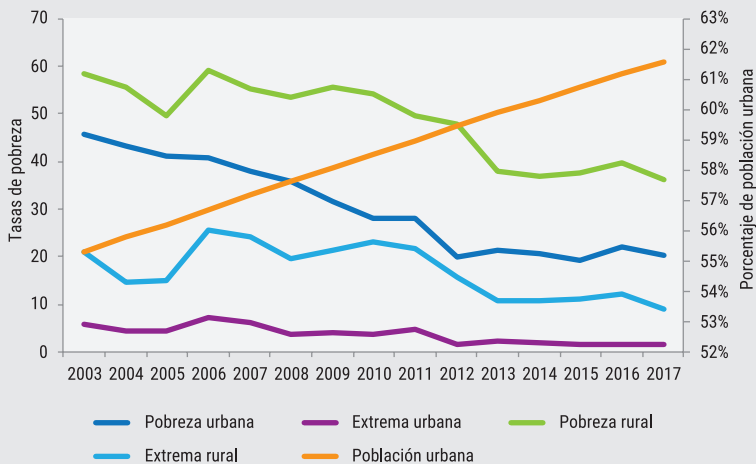
tor rural, como se puede apreciar en toda la serie (Gráfico 38). En 2017 la tasa de pobreza total era de 36 por ciento en el área rural y de 20 por ciento en la zona urbana, mientras que la pobreza extrema era 9 por ciento y 1,6 por ciento, respectivamente. La pobreza rural incide particularmente en las unidades de producción de la agricultura familiar, por su baja productividad y sus dificultades para acceder a los mercados y al financiamiento. El área de siembra del algodón disminuyó drásticamente y este cultivo no ha sido plenamente sustituido por otros rubros de renta como el sésamo, la stevia, la chía, etc. Los productos frutihortícolas mejoraron su productividad, pero sufren el agobio del contrabando. En cambio, la población urbana está más afectada por la pobreza moderada que por la pobreza extrema. La pobreza urbana tiene que ver con los problemas de empleo relacionados con el bajo nivel de educación y la falta de destrezas laborales. Esta problemática se visibiliza en la alta proporción de trabajadores por cuenta propia, que constituyen el 24 por ciento del empleo urbano según datos de la EPH 2017.

**Gráfico 37 - Ingreso por habitante (En términos de valor de la línea de pobreza)**



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos).

**Gráfico 38 - Pobreza por Área de Residencia**



FUENTE: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

La importante reducción de la pobreza que tuvo lugar en el periodo 2003-2013 obedeció al crecimiento económico impulsado por el superciclo de las materias primas, a la estabilidad macroeconómica y a las políticas sociales que se implementaron entonces. Las tasas de crecimiento económico se mantuvieron luego en torno al cuatro por ciento anual, pero la disminución de la pobreza se estancó a pesar de la expansión de las políticas sociales. Considerando el grado de concentración de la matriz productiva, y que las tasas de crecimiento económico no serían muy superiores a las actuales, pareciera ser que el nivel de pobreza no disminuirá sustancialmente en esta nueva etapa.

## Desigualdad

---

La desigualdad, al igual que la pobreza y la distribución del ingreso, no implica sólo un desafío ético para la sociedad, sino que tiene también una relación directa con el crecimiento económico y su sostenibilidad.

En su publicación “La hora de la igualdad”, la CEPAL planteaba que la igualdad y crecimiento económico no se contraponen; sino que, por el contrario, existen sinergias entre ambos factores (CEPAL, 2010, p. 12). Y más adelante añadía que, si implica una mayor desigualdad, el crecimiento afecta negativamente a la cohesión y a la inclusión social, lo que a su vez debilita el crecimiento futuro. La des-

igualdad aumenta la conflictividad social, erosiona la legitimidad de los gobiernos y pone en riesgo la sostenibilidad del crecimiento (CEPAL, 2010, p. 43).

En un trabajo influyente, Stiglitz (2012) presenta los efectos adversos de la desigualdad en el sistema económico, el sistema de justicia y la democracia. Aborda estos temas desde la perspectiva de la teoría económica y respalda los hallazgos con abundantes pruebas empíricas. Explica la interrelación entre la desigualdad y las causas y consecuencias de las fallas del sistema político, y su contribución a la inestabilidad del sistema económico que, a su vez, contribuye con el aumento de la desigualdad, que deriva en un círculo vicioso.

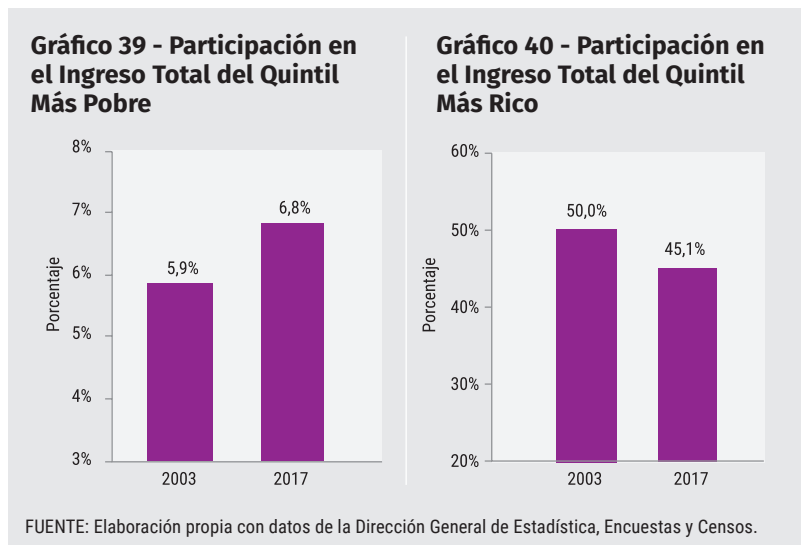
En otro trabajo reciente se abordan las consecuencias macroeconómicas de la desigualdad. Se distinguen dos tipos de desigualdades: de resultados y de oportunidades (Dabla-Norris et al., 2015). Las desigualdades de resultados son tres y hacen referencia a aquellas que surgen de los ingresos, de la riqueza y del gasto público. Las desigualdades de oportunidades se vinculan a factores no controlables por el individuo como sexo, etnia, lugar de nacimiento y antecedentes familiares. Estas dimensiones de la desigualdad afectan a los motores del crecimiento. En primer lugar, priva a las familias más pobres de buena salud, de la acumulación del capital físico y humano (años y calidad de educación). Esto hace que la productividad sea más baja y haya menor movilidad social. En segundo lugar, perjudica a la inversión, a través de la inestabilidad financiera (sobre endeudamiento de las familias) y política (conflictos

sociales que desalientan la inversión). En tercer lugar, puede conducir a la implementación de políticas que afectan el crecimiento (limitada provisión de bienes públicos que benefician al pobre y presiones contra políticas pro-crecimiento que conduzcan a una mayor competencia).

Los citados autores demuestran que la distribución del ingreso es importante para el crecimiento económico, realizando un estudio econométrico en más de 150 países en un periodo de tiempo de más de treinta años. Hallaron una relación inversa entre el incremento del ingreso del 20 por ciento más rico y el crecimiento. Un incremento de 1 por ciento del ingreso de este segmento está asociado con una caída de 0,08 por ciento del PIB en los siguientes cinco años. Inversamente, un incremento del ingreso de 1 por ciento del 20 por ciento más pobre está asociado con un crecimiento adicional del PIB de 0,38 por ciento en los siguientes cinco años.

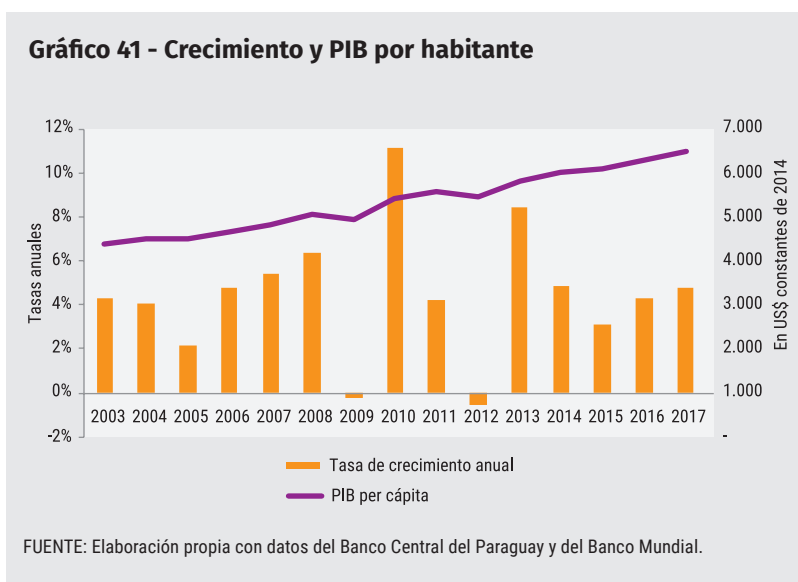
Otro estudio considera que en las economías caracterizadas por una baja igualdad de oportunidades, la desigualdad de ingresos ejerce una mayor resistencia al crecimiento (Aiyar y Ebeke, 2019). La desigualdad de ingresos afecta negativamente al crecimiento y la desigualdad de oportunidades afecta a los ingresos, medidos por movilidad intergeneracional. Se sugieren tres posibles nexos a través de los cuales la desigualdad de oportunidades afecta a la desigualdad de ingresos y el crecimiento: desigual acceso a la educación, desigual acceso a los mercados de trabajo y desigual acceso al financiamiento. Estas desigualdades están presentes también en la economía paraguaya.

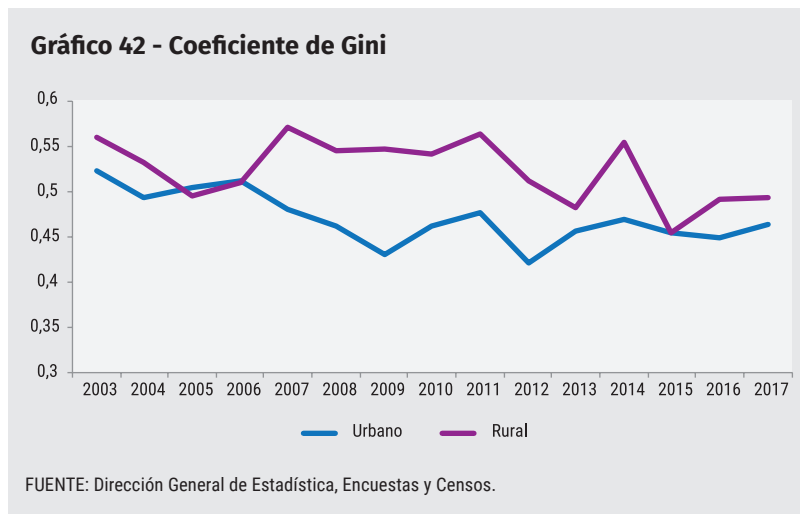
La distribución de ingresos, como ya se mencionó, importa no solo para el bienestar social, sino también por su incidencia en el crecimiento económico. Lo señalado por Dabla-Norris et al. (2015) parece confirmarse en el caso paraguayo. El primer quintil, el veinte por ciento más pobre, experimentó un ligero crecimiento en este periodo, pasando su participación en el ingreso total de 5,9 por ciento a 6,8 por ciento. El quinto quintil, el veinte por ciento más rico, registró una disminución aún más importante, del 50 por ciento al 45 por ciento (Gráficos 39 y 40), en coincidencia con el crecimiento económico registrado en ese periodo. Al comparar los quintiles extremos se observa que el quinto quintil registró un ingreso de 8,7 veces más que el primer quintil en 2003 y de 6,6 veces más en 2017. Si bien hubo una disminución en la relación, la diferencia entre los extremos sigue siendo amplia.





La desigualdad de resultados comprende la de ingresos y la de riqueza. La desigualdad de ingresos creció en los países desarrollados, pero disminuyó en las economías de la región, aunque América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. La desigualdad de ingresos es medida por el coeficiente de Gini, donde 0 significa que todos tienen el mismo ingreso y 1 cuando una sola persona tiene todo el ingreso. El Paraguay experimentó un crecimiento del PIB por habitante (Gráfico 41) y una ligera disminución del coeficiente de Gini, de 0,55 en 2003 a 0,48 en 2017 (Gráfico 36). La desigualdad es más pronunciada en el sector rural que en el urbano. Según la EPH de 2017, el coeficiente de Gini urbano fue 0,46 mientras que el rural fue de 0,49 (Gráfico 42).





En una economía agropecuaria como la paraguaya, la desigualdad de riqueza está condicionada por distribución de la tenencia de la tierra. De acuerdo con el censo agropecuario de 2008 (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2009, p. 40), el 2,6 por ciento de las fincas posee el 84,8 por ciento de la superficie, una cifra que refleja la alta concentración de la tierra. Más aún, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010, p. 58) estima, en base a los datos de este censo, un coeficiente Gini de la concentración de la tierra de 0,89 para la Región Oriental y de 0,94 para la Región Occidental. Esta concentración de la tierra es la más alta de Sudamérica, de acuerdo con Guereña y Rojas (2016, p. 14).

A su vez, la desigualdad de oportunidades se manifiesta, especialmente, en tres aspectos: salud, educación y servicios financieros. El acceso a la salud depende del nivel

económico de los hogares, ya que, por ejemplo, la mortalidad materno infantil incide principalmente en los hogares más pobres. Aunque aumentó la cantidad de años de estudio de la población, la escolaridad sigue siendo baja, así como la calidad de la educación. El mayor acceso a la educación pública (primaria y secundaria) no fue acompañado por una mejora en la calidad, ampliándose la brecha con la educación privada. La cobertura de servicios financieros aumentó en el país en los últimos años, pero persisten diferencias de acceso dependiendo de los niveles de ingreso de la población. Más aún, la escasa educación financiera y la pobre protección al consumidor llevaron a muchos de los nuevos usuarios a un sobre endeudamiento, debilitando la inclusión financiera así lograda.

Algunos factores adicionales que acentúan la desigualdad son el cambio tecnológico, el idioma y las políticas redistributivas (impuestos y gasto social). Los cambios tecnológicos implican un aumento de la productividad que se traduce en mayor remuneración de la fuerza laboral calificada. La automatización de muchos procesos productivos elimina la demanda de mano de obra menos calificada, fenómeno que incide en una mayor desigualdad en los ingresos. De acuerdo con algunos estudios (Banco Mundial, 2015, p. 47; Serafini, 2019, p. 95), el idioma hablado en el hogar es un factor importante asociado con la desigualdad de oportunidades en el mercado laboral. Más aún, la probabilidad de ser pobre es más elevada cuando el guaraní es el idioma del jefe o de la jefa de hogar, aunque también hable español.

Con relación a las políticas redistributivas, cabe señalar que las políticas públicas intentan mitigar la desigualdad generada por los mercados a través de los impuestos progresivos y de las transferencias sociales. El sistema tributario paraguayo, uno de los más regresivos de la región, tiene alta predominancia de impuestos indirectos (Borda y Caballero, 2018, pp. 9-19). Si bien el gasto social se incrementó sustancialmente en el periodo 2003-2017, la provisión efectiva de servicios públicos para la población más afectada por la desigualdad y la pobreza fue muy limitada e inadecuada. Tres factores parecen explicar esta paradoja: la asignación deficiente de recursos; la ineficiencia institucional y operacional; y, la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación (Banco Mundial, 2015, p. 46).

En el Paraguay, la desigualdad de ingresos se redujo con el superciclo de materias primas, pero sigue siendo alta. La desigualdad de riquezas, medida principalmente por la tenencia de la tierra, continúa siendo muy elevada y no parece haber cambiado mucho desde la última medición. La pobreza puede considerarse como un caso extremo de desigualdad. Asimismo, la desigualdad también afecta al crecimiento económico, debido a la menor inversión en capital humano y a la exacerbación de los conflictos sociales que afectan a las inversiones y a las políticas públicas pro crecimiento. El Estado tiene el rol de mitigar las desigualdades con políticas públicas, pero en el Paraguay esta incidencia ha sido escasa hasta ahora.

Luego de analizar los ciclos económicos y los patrones de crecimiento de la economía paraguaya (1961-2018); de

haber estudiado las políticas económicas implementadas y la calidad de las instituciones públicas; y, de haber examinado las consecuencias sociales, en términos de empleo, pobreza y desigualdad, derivadas de los modelos de crecimiento y de las políticas aplicadas; a continuación, se presentarán las lecciones aprendidas y las propuestas para un desarrollo económico con inclusión social.





## Hacia un nuevo desarrollo económico



Este capítulo recoge brevemente el diagnóstico del crecimiento y el desarrollo del Paraguay, en forma de lecciones aprendidas. Presenta, luego, una propuesta de cambios estructurales para fomentar la sostenibilidad y la inclusión social; y, finalmente, unas consideraciones sobre los desafíos que la actual pandemia impone a los objetivos de desarrollo económico estudiados.

## Lecciones aprendidas

---

Si bien respondió a factores externos, el comportamiento del crecimiento económico en el periodo 1961-2018 también fue el resultado de estrategias domésticas, tanto macroeconómicas como sectoriales. Cada ciclo de auge y contracción tuvo sus peculiaridades en sus oportunidades y obstáculos, así como en las medidas implementadas para hacer frente a los diferentes desafíos.

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 crecimiento 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 intensi-

dad 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 macroeconómi-

cas 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 mitigara 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 materias 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.

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 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.

### **i) 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<sup>96</sup>.

### **Opciones de diversificación de la matriz productiva.**

Un trabajo reciente (Arce y Rojas, 2020, pp. 404-407) menciona algunas áreas potenciales de diversificación como: agricultura orgánica de comercio justo, frutihortícolas-forestales, cadenas agroindustriales inclusivas, energías renovables, manufacturas a partir de conocimiento local y servicios turísticos. La experiencia muestra que el Paraguay tiene un gran potencial en la producción agropecuaria, forestal y energética. Las condiciones favorables del suelo y el clima permiten la diversificación en rubros agrícolas que distribuyen mejor los diferentes tipos de riesgo. Asimismo, estos rubros agrícolas pueden ser industrializados potenciando la agroindustria de alimentos en diferentes niveles, orientados al abastecimiento doméstico y a la exportación. El mercado de alimentos es dinámico y lo seguirá siendo en el futuro.

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. Ejemplos de desa-

---

96 En cuanto al patrimonio natural, es sostenible si el nivel de impacto en el medio ambiente permite mantener un equilibrio de los ecosistemas sobre los que actúa y desarrolla acciones comprobables y efectivas de mitigación asociadas a prácticas de recuperación de los diversos componentes naturales afectados. En lo que hace al aspecto social, la sostenibilidad se mide por la capacidad de preservar las redes socio culturales y productivas preexistentes y hacer posible la inclusión de la población vulnerable o excluida.

rollo agroindustrial en este sector son la industria láctea y la industria de la carne y sus derivados, que ya están en el mercado internacional. También se ha comenzado a exportar carne porcina y aviar. A su vez, 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 parqué 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 (*Hoja de ruta: Paraguay Post-Pandemia*, 2020), 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. Como la economía paraguaya es esencialmente agropecuaria, la tierra es todavía el factor de producción más relevante. Por lo tanto, la concentración de tierra genera exclusión y desigualdad en la fuerza de trabajo, la que no tiene otras opciones laborales, salvo la emigración<sup>97</sup>.

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. La redistribución de tierra a estas pequeñas unidades, con excedente de mano de obra y limitado acceso al capital, se vería facilitada por el impuesto inmobiliario que reduciría el precio de mercado de la tierra, contribuyendo a una política integral de desarrollo rural (Banco Mundial, 2007).

Estas fincas requerirán políticas complementarias, como la asistencia técnica, logística y comercial y el acceso al

---

97 Cabe señalar que la migración rural urbana también puede deberse a las condiciones aspiracionales de la población más joven que tienen que ver con el deseo de vida urbana. En este caso también se debe administrar este tipo de migración preparando a las ciudades para ello.

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. Existen experiencias valiosas en el Paraguay, tales como: i) granos-balanceados-porcino-aviar, ii) sésamo, iii) mandioca-almidón, iv) algodón-textil-confecciones, v) jugo de frutas, vi) sucro-alcoholera, vii) lácteos. Estas cadenas necesitan ser potenciadas y expandidas a través de políticas públicas de mediano plazo (Servín y Vázquez, 2013; Setrini et al., 2014). Otros ejemplos son la piscicultura, el arroz, la yerba orgánica, las hierbas medicinales y aromáticas, la stevia, la hidroponía y la producción frutihortícola, que tienen potencial de expansión y de industrialización. El potencial de la producción frutihortícola es significativo para la agricultura familiar y para la seguridad y soberanía alimentaria<sup>98</sup>. Existe una demanda insatisfecha que, en algunos rubros, está en torno al cincuenta por ciento, y que sigue expandiéndose a medida que la urbanización avanza y la población mejora sus hábitos alimenticios. Esta línea de producción permite una mayor diversificación y una mejora del ingreso monetario de las fincas, al tiempo que es intensiva en mano de obra. En el caso de la producción hortícola, la inversión en tecnología es más accesible en pequeña escala, los ciclos productivos son más cortos y se puede lograr, hasta cierto punto, la economía de escala que tienen otros rubros en grandes superficies. Asimismo, los rubros típicos del autoconsumo de la agricultura familiar,

---

98 Para una explicación detallada de las nociones de seguridad y soberanía alimentaria y su vinculación con la economía campesina, ver Imas et al. (2020, pp. 66-109).

como la mandioca, la batata, calabaza, zapallo, maní, poroto, etc. también tienen demanda en los centros urbanos. El MAG debe desarrollar una política y estrategia agraria y una asistencia técnica eficaz para desarrollar estas fincas familiares.

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. No se trata simplemente de disminuir los impuestos, sino de utilizar los ingresos tributarios para los servicios e inversiones públicas que ayuden a generar externalidad positiva para la industria. Por tanto, tampoco se trata de otorgar exoneraciones impositivas indiscriminadas a las nuevas inversiones. Las exenciones impositivas actuales tienen que ser reorientadas a las industrias que diversifiquen la matriz productiva, cuiden el patrimonio ambiental y generen mayor empleo.

En esta estrategia de diversificación de la producción agropecuaria, forestal e industrial, el acceso a los mercados internacionales es un factor clave. El comercio de reexportación y el turismo de compras no es ni debería ser una fuente de crecimiento. Es necesario orientar las relaciones internacionales a la atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones. Sería conveniente que las em-

presas de IED faciliten la vinculación a las cadenas de producción de las empresas domésticas, para también ligarlas al mercado exportador. Ambas acciones exigen esfuerzos interinstitucionales que logren articular la oferta exportable con la promoción de las exportaciones.

**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<sup>99</sup> y en producción ecológica u orgánica, generando una externalidad ambiental y social positiva (Organización Internacional del Trabajo, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019, p. 53). En segundo lugar, en la cadena de producción agroindustrial, con fines de exportación, también se crean empleos más productivos generando externalidad social positiva (Banco Mundial, 2017, p. 53).

---

99 Este concepto puede abarcar bosques naturales, humedales, cauces hídricos, etc. y espacios fabricados por el hombre, como parques naturales, recuperación de suelos, etc.

Considerando que las mipymes se concentran en el sector informal, será conveniente encarar 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. Las pasantías ayudan a reducir la asimetría de información entre el empleador y el empleado, por lo que necesitan mayor promoción tanto en los centros educativos como en las empresas. Otro factor importante en la elaboración e implementación de políticas laborales y empresariales es el mejor conocimiento del mercado de trabajo. En este sentido, son escasos tanto la información como los trabajos analíticos que se elaboran a partir de esos datos. Hacen falta más estudios que ayuden a un mejor conocimiento del mercado laboral, especialmente en cuanto a su informalidad, para implementar mejores políticas.

**Impulsando la sostenibilidad ambiental.** El modelo de crecimiento económico basado en el consumo del patrimonio natural parece haber llegado a su límite, especialmen-

te en la Región Oriental. Por la importancia que tiene el patrimonio natural para el desarrollo económico futuro, se sintetizan dos estudios recientes de organismos multilaterales sobre la situación ambiental actual en el país. Por una parte, el Banco Mundial (2018a, pp. 111-117) menciona que el capital natural “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”. Señala particularmente que las pasturas, la producción agrícola y la producción de carbón vegetal fueron los principales responsables de la deforestación y que “la pérdida de bosques naturales es crítica y, si continúa, probablemente causará daños sustanciales al ecosistema en general... si se pierde una parte sustancial del bosque, las funciones vitales del ecosistema se pierden y los sustitutos artificiales no son adecuados, creando erosión del suelo, riesgo para los recursos hídricos, amenazas a la biodiversidad, riesgo de incendios forestales y liberación de gases de efecto invernadero”. Asimismo, el documento señala que “las actuales prácticas de deforestación en Paraguay resultan en pérdidas forestales anuales de un valor estimado como mínimo del 1 por ciento y posiblemente tan alto como el 4 por ciento del PIB anual. El costo anualizado de la deforestación en el Chaco, donde no existe una ley de deforestación cero, se estima en el rango de 0,5-4 por ciento del PIB”. En términos sociales, “la pérdida de bosques naturales afecta parti-



cularmente a las comunidades rurales e indígenas, aumentando la inestabilidad social”.

En términos económicos, “la agricultura es un importante motor de crecimiento en Paraguay, pero es muy sensible a la variabilidad climática... las estimaciones de largo plazo sugieren que la variabilidad en la precipitación es probable que cambie de +9 por ciento a -10 por ciento en Paraguay, y el mayor aumento se daría en la parte sur de la Región Oriental, mientras las mayores reducciones tendrían lugar en el norte del Chaco”. Asimismo, el país “enfrenta varios riesgos climáticos, sequías, olas de calor, lluvias extremas e inundaciones que presentan importantes desafíos de desarrollo”. 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 factores de riesgo para la salud causados por la contaminación del aire interior son particularmente importantes en las zonas rurales”.

Por otra parte, una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (Almeida et al., 2018, pp. 29-31) también llama la atención sobre los efectos de la deforestación, que “Primero... Como resultado, se han perdido 5,5 millones de hectáreas de bosque entre 2000 y 2015, con una tasa media anual de 343.294 hectáreas... Segundo, los efectos de la deforestación sobre los ecosistemas y la biodiversidad (fragmentación, pérdida de hábitats, ruptura del ciclo de nutrientes) y el medio ambiente en general (erosión de suelos, cambio climático) son significativos... Tercero, la defo-

restación ha contribuido a incrementar el valor de sus emisiones estimadas de CO<sub>2</sub>".

"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. En las últimas décadas, la calidad del agua se ha visto degradada por múltiples factores relacionados con los bajos niveles de tratamiento de aguas (4% del volumen colectado por redes); el inadecuado manejo de residuos (menos del 60% de cobertura de recolección y 36% de disposición final adecuada); el vertimiento de basura y otro tipo de residuos a cauces hídricos; la inexistencia de un adecuado sistema de drenaje pluvial y cloacal a nivel nacional; y la sobreexplotación de ríos y acuíferos".

**Internalizar los costos ambientales.** En definitiva, estos estudios sugieren que la expansión de la producción agropecuaria a costa de los bosques ha llegado al límite y que las consecuencias ambientales, sociales y económicas de seguir este curso de acción serán mucho más elevadas y, en algunos casos, irreversibles. El impacto no se sentirá solo en el PIB agropecuario, sino también en las industrias relacionadas y en la misma producción de energía hidroeléctrica<sup>100</sup>, por la colmatación de los cauces hídricos y embalses. Las externalidades ambientales generadas por el actual modelo de crecimiento ponen en riesgo la ventaja comparativa del Paraguay como productor de alimentos.

---

100 Hay que tener en mente que, además de Itaipú y Yacyretá, el Paraguay tiene Acaray, que presenta menos protección contra la erosión. Existen otros lugares potenciales para producción de energía hidroeléctrica que podrían verse afectados, como el embalse Yguazú.

Las consecuencias de esta situación impactarían negativamente en el PIB agrícola, principalmente en la producción de la agricultura empresarial.

Se podría cuestionar cómo la economía llegó a generar estos costos ambientales descritos por los organismos multilaterales y reclamados por diferentes grupos agroecológicos, que en algunos casos son evidentes a la simple observación. Una posible explicación sería que 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. En estas circunstancias, se recomienda “imponer límites cuantitativos sobre los efluentes, elevar los precios de la contaminación, o emitir una cantidad fija de licencias comerciables, que le den a su poseedor derecho de emitir una cantidad dada de contaminación” (Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, 2008, pp. 55-56). Otra alternativa es la regulación directa imponiendo límites cuantitativos, que son más efectivos pero más costosos. Este es el caso de la ley de deforestación cero en la Región Oriental que el Estado no ha tenido la capacidad de hacer cumplir hasta ahora.

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. Una sugerida por Borda y Caballero (2018, p. 23) es “introducir un impuesto único a la venta (monofásico no trasladable) de los productos en estado

natural... Se trata de crear una imposición indirecta sobre la venta de los productos agropecuarios referidos a los rubros de la agricultura empresarial, que podría considerarse como un impuesto de protección ambiental, dadas las externalidades negativas de esa actividad económica". 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<sup>101</sup> 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.

## **ii) 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. El cuidado de la educación y de la salud constituye un derecho inalienable y fundamental de las personas, por lo que estas

---

<sup>101</sup> Estarían excluidas las fincas de la agricultura familiar de tamaño no mayor a 50 hectáreas, según normas del Mercosur.

acciones tienen valor en sí mismas. Al mismo tiempo, el desarrollo del capital humano tiene una influencia decisiva en el crecimiento económico y en una mejor distribución del ingreso.

El bienestar de la sociedad depende mucho del alcance de la protección social de la persona durante todo su ciclo de vida. La cobertura de la jubilación también es un derecho del trabajador, cuyo principal obstáculo es el mercado laboral informal. La ampliación de la cobertura de la jubilación y la expansión y focalización de los programas no contributivos, como la pensión alimentaria de adultos mayores, son indispensables. Resulta de particular importancia la asistencia a las poblaciones de extrema pobreza, especialmente en las áreas rurales y poblaciones indígenas, así como dotar de infraestructura a las poblaciones marginales urbanas. A su vez, la equidad demanda políticas redistributivas que corrijan la desigualdad de ingresos, riqueza y oportunidades. En cuanto a la desigualdad de riqueza, la tenencia de la tierra cobra particular importancia para la economía y la población rural.

**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. Además, el retorno social de la educación supera a su retorno privado, pues las personas

educadas contribuyen a la sociedad más de lo que obtienen en remuneración. La oportunidad del gasto en educación es tan importante como la cantidad. La educación en la primera infancia es tan significativa que, si no se la recibe, los daños en el niño no son reversibles, generando una desigualdad que puede durar toda la vida (Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, 2008, pp. 30-33).

El gasto público en educación, que es un bien público, se justifica por razones de eficiencia e igualdad de oportunidades. El mismo gasto financiero puede producir diferentes niveles de resultados en educación. En el Paraguay, el gasto en educación tuvo un significativo aumento en las últimas décadas, pero todavía es insuficiente. Sin embargo, los resultados educativos fueron mucho más pobres que en otros países con similares gastos por estudiante. Es necesaria una asignación de recursos en educación que tenga mayores resultados en términos de logros académicos de los estudiantes. Es decir, pasar de concentrarse solamente en los insumos (útiles escolares o alimentación escolar, infraestructura, etc.) a concentrarse en los resultados de la educación: el aprendizaje de los estudiantes, medidos por las pruebas nacionales (Banco Mundial, 2018b, pp. 29-30).

Una buena parte del gasto educativo, 55 por ciento de Fonacide<sup>102</sup>, fue descentralizada en organizaciones no gubernamentales, gobernaciones y municipios. Así, el Poder Ejecutivo transfiere recursos financieros públicos para la

---

102 El FEEI administra el 30 por ciento del Fonacide (aproximadamente US\$ 360 millones anuales), mientras que las gobernaciones y municipios administran el 25 por ciento de ese fondo, solo para infraestructura y alimentación escolar.

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.

Un aspecto clave en la administración de los insumos educativos es la gestión de los docentes públicos. “El factor más importante que afecta a los resultados de aprendizaje de los estudiantes son los docentes. En Paraguay, se pide a los docentes que realicen tareas para las cuales no están capacitados y no existen mecanismos para vincular su desempeño a los resultados de los estudiantes” (Banco Mundial, 2018b, pp. 29-30). Una arista importante en la gestión docente es el proceso de reclutamiento de docentes que, en muchos casos, está viciado por el padrinazgo político, dado el desmedido poder del Congreso en los asuntos presupuestarios susceptibles de la interferencia de dirigentes políticos locales que tienen influencia en el nombramiento de maestros. Como, además, la promoción y el despido están desvinculados de los rendimientos de los estudiantes, es necesario realinear los incentivos y establecer criterios basados en la meritocracia y en resultados (Banco Mundial 2018b, p. 34). El bajo nivel de capacitación o de formación

de los docentes en general, públicos y privados, está relacionado con una ausencia regulatoria en la formación docente, impartida, principalmente, por instituciones privadas de bajo nivel y sin control efectivo, muchas de ellas vinculadas a actores de la política partidaria.

Otro aspecto importante es la inversión en infraestructura y equipamiento, especialmente en tecnología digital, campo en que el problema es múltiple y complejo. Es claro que hay lugares en el sector rural donde se carece de la infraestructura mínima para el desarrollo de clases. Paradójicamente, existen lugares donde la infraestructura es sustancialmente mayor que la demanda, lo que sugiere dos cosas: un exceso de infraestructura, que hace más difícil su mantenimiento; y, una inadecuada localización de muchas escuelas, sin criterio económico y educativo claro. Es imprescindible vincular más estrechamente la responsabilidad con los recursos recibidos para el mantenimiento de la infraestructura en las escuelas públicas. Pareciera ser que la responsabilidad recae en el Ministerio de Educación, pero la ley asigna a los municipios y gobernaciones los recursos para desarrollar y mantener la infraestructura escolar pública.

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, in-



gresos. 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.

También el gasto público en salud aumentó sustancialmente en la últimos quince años, pero sigue siendo insuficiente. La atención primaria de la salud, que se realiza a través de las Unidades de Salud Familiar, es preventiva, tiene más alcance y es más eficiente al ahorrar costos en los hospitales regionales. Estas unidades deben ampliar su cobertura y mejorar su calidad en personal y equipamiento. Algunos investigadores (Hoja de ruta: Paraguay Post-Pandemia, 2020, pp. 16-17) proponen acertadamente la construcción de dos hospitales regionales permanentes, en San Pedro y en Caazapá, que permitiría atender a las poblaciones del Norte y del Centro-Sur del país, generar empleos y facilitar las prácticas de los médicos.

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.

Un adecuado esquema de compensación financiera hará posible importantes mejoras en la eficiencia y una mejor atención de salud a la población (Banco Mundial, 2018b, pp. 40-44). Por otra parte, los gastos de salud del IPS rebasan su capacidad de financiamiento e implican un potencial pasivo fiscal<sup>103</sup>. Las compras públicas de medicamentos y equipamiento en el área de salud (MSP e IPS) ponen en evidencia mecanismos de corrupción muy arraigados. La capacidad de atención hospitalaria del IPS se desborda en ocasiones y los pacientes son trasladados a centros de atención privados con arreglos poco transparentes y altos costos para la institución. Todos estos hechos justifican la necesidad de repensar la estructura institucional del IPS y su rol en la atención de la salud.

En materia de recursos humanos, así como el sistema educativo adolece de importantes limitaciones, también el MSP tiene muchas distorsiones en el reclutamiento del personal de blanco y administrativo, donde el padrino político ejerce una gran influencia en las contrataciones, nombramientos y promociones. Aquí también es necesario realinear los incentivos para que estén basados en la meritocracia y en resultados.

La expansión de la clase media aceleró la demanda de servicios de salud en el sector privado, debido al déficit de la atención de la salud pública. Así, una misma persona puede tener el seguro del IPS y un seguro privado y no re-

---

103 Aunque la legislación actual lo prohíbe, los fondos de jubilación han financiado gastos de salud en el pasado. La legislación podría ser cambiada o el mismo Estado podría verse forzado a financiar estos gastos con recursos de los contribuyentes.

cibir buen servicio en ninguno, resultando ello en un costo oneroso y con poco retorno para el asegurado<sup>104</sup>. Por esta razón es conveniente que el Ministerio de Salud mejore la supervisión de la medicina prepaga y los sanatorios privados para proteger a los asegurados de los abusos de carácter oligopólico de los seguros. Es necesario una reconfiguración del sistema de salud, que ordene y establezca reglas claras de juego en la financiación del sistema, que deberá contemplar una complementariedad público-privada, tal como ocurre en los países de mayor desarrollo económico y social.

**Inclusión social.** La escasa cobertura de los programas de jubilación pone una fuerte presión a los programas no contributivos de protección social. La importante inversión en un buen número de programas de protección social resulta todavía insuficiente, dado el elevado nivel de pobreza. Existen unos 30 programas, entre los cuales sobresalen la pensión alimentaria de adultos mayores, la transferencia monetaria condicionada Tekoporã, la alimentación escolar, la vivienda social y las pensiones categóricas no contributivas para los sobrevivientes de veteranos de la Guerra del Chaco. Estos programas constituyen alrededor del 90

---

104 El esquema actual genera distorsiones importantes. La cobertura del seguro de IPS es ilimitada y no está relacionada con la aportación ni la antigüedad. Algunas personas hacen "figurar" que trabajan en el sector privado pagando el aporte de IPS para tener acceso a tratamientos que las medicinas prepagas no cubren. También en el caso de adultos mayores que "empiezan" a trabajar en el sector privado pagando IPS para tener cobertura ilimitada. Todo esto genera un gran déficit en el fondo médico y la práctica resulta insostenible. Más aún, la ley establece categorías de regímenes que aportan menos que el régimen general, como son los casos de los docentes, empleados de ANDE y funcionarios del Ministerio Público, quienes reciben iguales beneficios de salud que los aportantes del sector privado.

por ciento del gasto en protección social (Banco Mundial, 2018b, pp. 36-37).

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<sup>105</sup>. 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<sup>106</sup>. Con estos mismos recursos y con un esquema análogo se podría potenciar el programa de nutrición infantil que actualmente existe, pero limitadamente.

Los programas de vivienda son más costosos por beneficiario y se sabe muy poco de su impacto (Banco Mundial, 2018b, pp. 38-39). El enfoque vigente, tanto en lo que hace

---

105 En promedio más de US\$ 2 por día, por estudiante, mucho más que el promedio mundial y cinco veces más que el costo unitario de Tekoporã.

106 Si bien la alimentación escolar, es financieramente ineficiente al igual que los programas en especie, se asegura que el beneficiario se apropie del beneficio (que los niños se alimenten para poder estudiar), lo cual no podría asegurarse con transferencias monetarias a las familias que podrían utilizar los recursos con otros fines. De todas maneras, en el esquema propuesto, se asume, dada las falencias de las compras públicas, que los padres, en general, velarán mejor por la alimentación de sus hijos que los proveedores y funcionarios públicos.

a la estructura institucional y su modelo de gestión, como todo lo referido al modelo de financiación de los programas de vivienda, actualmente el Estado construye las viviendas y se las entrega subsidiadas a los beneficiarios, se encuentra en crisis y vuelve visible su anacronismo y la necesidad de una reformulación de todo el sistema. Corresponde, aquí, replantear el subsidio desde la perspectiva de la demanda y no de la oferta. Es mejor el subsidio a la demanda porque, con este enfoque, se ayuda a que las comunidades se organicen y participen en la construcción de sus propias viviendas, de los espacios comunitarios y en la generación de empleos para los beneficiarios. Por último, hay que mejorar la eficiencia de los programas, reduciendo la fragmentación de los mismos y la dispersión institucional.

**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, mencionadas anteriormente, 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. Adicionalmente, es necesaria la revisión del gasto tributario, es decir, de las exoneraciones impositivas, para no destinar fondos públicos a sectores o empresas que no necesitan o no producen una compensación social que justifique dicho beneficio

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. Urge mejorar la focalización del gasto en asistencia social. Los subsidios a algunos sistemas de pensiones contributivos y los programas de viviendas tienen que ser revisados para corregir su regresividad. También tienen que ser revisados los programas en especie y el subsidio al transporte, ya que sus filtraciones hacia quintiles más ricos amplifican la desigualdad.

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, cuya lógica económica ya fue explicada aquí. Este es, probablemente, el instrumento más idóneo para combatir la desigualdad porque potenciará las capacidades productivas de las tierras, los agricultores podrán generar mayores ingresos y tener seguridad alimentaria, y el Estado podrá administrar mejor la migración rural-urbana<sup>107</sup>.

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. Algunos casos llamativos afectan a los trabajadores de estancias y empleadas domésticas. Los peones de establecimientos ganaderos reciben un salario mínimo diferenciado que, en algunos casos, llega a solo un tercio del salario mínimo legal, por lo que corresponde corregir esta situación. En el caso de las empleadas domésticas la situación es ligeramente diferente. La legislación les permite acceder al salario mínimo, pero, en la práctica, las mismas enfrentan el incumplimiento de la ley por los empleadores, hecho que se replica en varios segmentos por la elevada informalidad de la economía. Varios estudios también ponen en evidencia la diferencia salarial entre hombres y mujeres en todas las categorías de ocupación, especialmente las menos calificadas. Por tanto, resulta imperativo estudiar mecanismos para disminuir esta brecha.

---

107 La migración rural-urbana tiene cada vez más, componentes culturales complejos, vinculados a imaginarios y paradigmas aspiracionales que no encuentran cabida en el entorno rural, sobre todo en la población joven. La ciudad ofrece, a la luz de esos imaginarios y paradigmas aspiracionales, oportunidades y respuestas, que, aparentemente, el campo ya no ofrece.

Todas estas medidas suponen un esfuerzo considerable para combatir la desigualdad, aunque no se trata de aplicar políticas extremas de redistribución que también pueden desalentar la inversión y perjudicar a la economía.

### **iii) 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.

Dicha fortaleza está determinada por la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. La eficiencia depende de la organización burocrática y la composición y calidad de su servicio civil. En cualquier área, una institución debe tener bien definido su rol, no estar superpuesta con otra y contar con reglas claras de coordinación. El Gobierno Central debe tener total claridad sobre las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en los usos de los recursos financieros que les transfiere. La transferencia sin responsabilidades constituye desperdicio de recursos y se presta a prácticas de corrupción.

Además, es imprescindible hacer frente de forma decidida a la práctica de captura institucional del Estado, en



cualquiera de sus niveles o modalidades, por políticos y gremios empresariales y sindicales. La relación Estado-sector privado debe ajustarse a un marco de transparencia y cooperación. El interés privado no puede dictar reglas en las áreas que les afecten directamente, porque consagrarían políticas y leyes con evidentes conflictos de intereses. Por su parte, el servicio civil tiene que contar con funcionarios seleccionados por méritos, libres de conflictos de intereses en su área de desempeño. Es primordial para esto que se eviten los padrinzagos políticos y que en la legislación y los códigos de conducta se establezcan claramente las reglas sobre conflictos de intereses.

La transparencia consiste en la apertura de los datos públicos de la institución a la ciudadanía, al menos en tres aspectos: origen y asignación de los recursos públicos; proceso de compras e inversiones públicas; y, declaración patrimonial de los funcionarios públicos. Se trata, pues, de pasar de un control meramente burocrático a un control y fiscalización efectiva de la aplicación de los recursos. Dada la elevada percepción de falta de transparencia de las instituciones, corresponde exigirles un mayor esfuerzo para ser transparentes y tener una cultura de rendición de cuentas. La rendición de cuentas de las instituciones públicas consiste en someterse al escrutinio ciudadano, de acuerdo con sus responsabilidades. Más aún, la ciudadanía debe poder identificar claramente qué institución es responsable ante cualquier hecho que concierna a la cosa pública.

El desarrollo económico depende de la adopción de las políticas correctas y de la existencia de instituciones apro-

piadas que las implementen. Estas funciones demandan que las reglas macroeconómicas y microeconómicas sean consistentes y que las instituciones políticas garanticen la gobernanza y el estado de derecho.

**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.

Existe amplio consenso en los sectores políticos y económicos acerca de la importancia de la estabilidad macroeconómica. Pero mantenerla solo es posible conservando las competencias técnicas de las principales instituciones responsables, el Banco Central del Paraguay y el Ministerio de Hacienda, sobre todo cuidando la calidad de sus liderazgos y la meritocracia de sus recursos humanos.

En una economía en desarrollo, cuando se implementan las estrategias de desarrollo económico, “el crecimiento rápido depende del crecimiento de las exportaciones y una rápida integración a la economía mundial. Ese proceso se ve afectado por las tasas de cambio, las tasas de interés y la inflación. Así las elecciones del banco central en esos tres campos guardan mucha relación con la implementación de una estrategia de crecimiento. Se requiere juicio para

equilibrar los beneficios de la autonomía con la necesidad de coherencia. En algunos países este equilibrio se logra haciendo que el ministro de finanzas fije los objetivos y parámetros generales de las políticas macroeconómicas y permitiendo luego que el banco central quede libre para operar dentro de estos parámetros” (Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, 2008, p. 46). No obstante, en la realidad de la economía paraguaya parece más conveniente un mecanismo institucional permanente de coordinación macroeconómica entre el MH y el BCP que permita armonizar los objetivos en el marco del artículo 285 de la Constitución Nacional<sup>108</sup>.

El esquema actual de metas de inflación, que fue adoptado formalmente desde 2011, sirvió para disminuir la inflación y dar previsibilidad a los agentes económicos. Sin embargo, el BCP no debería estar a cargo de la medición oficial de la inflación porque podría generar un conflicto institucional de intereses. Es recomendable que, como en otros países, el instituto de estadísticas, en este caso la DGEEC, mida y publique un indicador propio de la inflación, paralelamente al índice de precios que el BCP elabora. En ese caso, se podría tomar como medición oficial el promedio de las dos publicaciones. Por lo demás, todavía hay espacio para la disminución de la tasa de inflación, pero se

---

108 Artículo 285 - De la naturaleza, de los deberes y de las atribuciones.

Se establece una Banca Central del Estado, en carácter de organismos técnico. Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria y, conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria.

debe mantener el enfoque actual de ajuste gradual de las metas y rangos de variabilidad de la misma, cuidando los costos de política monetaria.

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. Teniendo en cuenta que el sector cooperativo tiene una significativa participación en el sistema financiero, es necesario cuidar su regulación y supervisión para evitar potenciales crisis que se suelen dar cuando sectores menos regulados crecen aceleradamente. El desafío actual es no solo seguir vigilando la solvencia del sector financiero, sino también generar una mayor competencia en el mercado para que las tasas de interés estén más alineadas con los fundamentos macroeconómicos. Unas tasas de interés más bajas permitirían que más proyectos de inversión sean rentables y más empresas puedan acceder al crédito. La alta rentabilidad del sector financiero podría ser explicada, parcialmente, por su estructura oligopólica que se traduce en tasas de interés elevadas. Otra razón de las altas tasas residiría en el aumento del riesgo crediticio ocasionado por los lentos y costosos procedimientos legales de insolvencia.

Por otra parte, 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). Con un expreso mandato legal que lo haga posible, el BCP podría desarrollar el sistema de información y, luego, licenciarlo a operadores privados que interactúen con la oferta y demanda de información. También contribuirán a este propósito la implementación de un esquema de portabilidad financiera<sup>109</sup> (Reyes, 2020) y la revisión de las leyes y procedimientos de insolvencia.

Una supervisión independiente de las cooperativas es necesaria para velar eficazmente por la solvencia del sistema financiero y del propio sector cooperativo. Las coope-

---

109 Es un esquema análogo al de la portabilidad numérica en las telefónicas que introdujo mayor competencia en ese mercado.

rativas no pueden seguir controlando la institución que las supervisa, como tampoco los supervisores pueden enfrentar una elección de naturaleza más política que técnica<sup>110</sup>. El BCP, a través de la Superintendencia de Bancos o de un esquema institucional análogo, debe controlar a las cooperativas, comenzando las que tengan más importancia sistémica por el tamaño de sus activos. También es necesario que todos los fondos de jubilaciones sean supervisados por el BCP, a través de un esquema institucional que impida los conflictos de intereses.

La banca pública está constituida por cinco entidades: la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Fondo Ganadero (FG) y el Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis)<sup>111</sup>. Es necesario que las funciones de este heterogéneo grupo 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. La AFD

---

110 El presidente del Incoop es electo de una terna presentada al Presidente de la República. Pero esa terna es elegida por las cooperativas que serán supervisadas por el elegido.

111 El Fondo Nacional de la Vivienda Social es administrado por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH).

en particular, como banca de segundo piso, podría ser un buen instrumento de la política de diversificación productiva y desarrollo industrial. A su vez, debería ser revisada la configuración institucional del Fonavis, pues no es conveniente que una misma institución otorgue subsidios y préstamos al mismo tiempo.

La política fiscal, a partir del 2003 mejoró los ingresos tributarios, contuvo la expansión del gasto del Gobierno Central e inició un proceso de desendeudamiento que duró hasta 2012. Esto le permitió recuperar espacio fiscal, liquidez financiera y conducir políticas anticíclicas, notablemente en 2009 y 2012, acordes con las características de una economía concentrada y volátil, vulnerable a choques externos. Estos logros fueron obtenidos sin contar con un marco fiscal de mediano plazo y en medio de desmedidas intervenciones del Congreso Nacional<sup>112</sup>.

Posteriormente, la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>113</sup> de 2013 dispuso que el déficit fiscal en la ley del presupuesto anual no debía exceder de 1,5 por ciento del PIB, excepto en casos de emergencia en que podrá llegar al 3 por ciento; y que en el mediano plazo, en la programación plurianual presupuestaria, no debería superar el 1 por ciento del PIB; incorporando, en la práctica, un concepto de déficit fiscal permanente. También estableció que el crecimiento anual del gasto corriente primario (excluyendo el pago de intereses) no debía ser mayor que la tasa de inflación más 4 por

---

112 El Congreso asignaba recursos sobre los topes globales sin considerar las estimaciones y disponibilidades financieras, complicando sobremanera el manejo de las finanzas públicas.

113 Ley 5.098/13 De Responsabilidad Fiscal.

ciento, y que las mejoras salariales en el sector público no debían ser mayores que el incremento del salario mínimo legal del sector privado. Sin embargo, uno de los objetivos principales debería haber sido el establecimiento de una relación entre el crecimiento económico y el déficit fiscal para evitar políticas procíclicas. Por el contrario, brindó una justificación legal a las políticas procíclicas de los ejercicios fiscales siguientes. Es decir, mantuvo déficits fiscales cuando la economía estaba en crecimiento, restando nuevamente espacio fiscal y acelerando el endeudamiento, que se triplicó en pocos años.

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. Es decir, los pasivos contingentes incluyendo, entre otros, los déficits de los sistemas de jubilaciones públicos y las obligaciones contractuales que implican riesgos fiscales (concesiones, alianzas público privadas, préstamos directos a las empresas públicas, garantías de empréstitos y demandas judiciales contra el Estado). El balance fiscal, denominado estructural, incluirá las variables macroeconómicas, como la inflación, el tipo de cambio y el ritmo de actividad económica, que determinan los ingresos tributarios y parte de los gastos. De este modo se pueden distinguir mejor los movimientos cíclicos o transitorios de aquellos originados por una decisión de política fiscal. El balance fiscal no depende solamente de las decisiones del ejercicio fiscal en curso, dado que muchos gastos reflejan los compromisos legales o contractuales asumidos en otros ejercicios, frente a los



cuales no se tiene ningún tipo de control (Borda y Caballero, 2015a, pp. 206-215). 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.

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. La estructura económica doméstica es concentrada y volátil y, por consiguiente, vulnerable. Una presión tributaria baja, fondos ya destinados por ley (tributos o regalías de las binacionales predeterminados a ciertos gastos o a ser transferidos) y una situación de déficit fiscal de partida condicionan los niveles de endeudamiento. La capacidad de gestión institucional incide en la magnitud de endeudamiento, donde se debe considerar que una economía en desarrollo de ingreso medio suele tener más dificultades en administrar un endeudamiento elevado. Aunque no sea claro cuál es el nivel de endeudamiento óptimo, una deuda pública alta es menos peligrosa para países desarrollados.

A su vez, el acreedor, la moneda, el plazo y el tipo de interés influyen en el perfil de la deuda. Los bonos soberanos imponen un escrutinio de mercado mucho más exigente y cambiante, pues no dependen solamente de la gestión económica local, sino también de la situación económica o financiera en el mercado internacional. En cambio, los préstamos contractuales están menos condicionados por los vaivenes del mercado. Por todas estas razones, el coefi-

ciente de endeudamiento del Paraguay no puede ser muy elevado y las consecuencias de sobrepasar los límites serán muy costosas para la economía.

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<sup>114</sup>, con mayor razón cuando se carece de un fondo de estabilización. En épocas de crisis, cuando la política contracíclica debe ser activada, la disponibilidad financiera es crucial para una rápida reacción que morigere el impacto económico y social adverso. En este contexto, la creación de un fondo de estabilización<sup>115</sup> con la disponibilidad de recursos de las binacionales es absolutamente necesaria.

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 políti-

---

114 El riesgo de que una gran expansión del gasto conduzca a un problema de disponibilidad financiera es más elevado en economías sin espacio fiscal y deudas elevadas. Ver Izquierdo y Talvi (2009).

115 Fondos disponibles en forma inmediata para ejecutar políticas anticíclicas.

cas públicas que permitirían mejorar las condiciones para un crecimiento y desarrollo económico equitativo. Además de la exigencia de mejorar la calidad del gasto, la satisfacción de estas demandas impone la necesidad de mayores recursos tributarios. Considerar que la competitividad de una economía se basa exclusivamente en pocos o muy bajos impuestos es un error. El reporte de competitividad del Foro Económico Mundial prioriza doce pilares para la evaluación de la competitividad de los países y ninguno de ellos alude al tratamiento impositivo<sup>116</sup>. La presión tributaria del Gobierno Central debería aumentar gradualmente para lograr una convergencia con los niveles de la región y los sectores económicos deben contribuir, al menos, de acuerdo con su participación en el PIB y los ciudadanos de acuerdo con su nivel de ingresos. Los que más ganan deben contribuir más con el Estado a través de los impuestos directos. Al mismo tiempo, la administración tributaria debe tener una estrategia y unos resultados que hagan creíble el combate a la evasión de impuestos. También será necesaria una mayor contribución del Poder Judicial en la penalización de los delitos económicos.

El sistema tributario debe ser más equitativo, con mayor participación de tributos directos y tasas progresivas. Adicionalmente, la estructura impositiva debe cargar adecuadamente las externalidades negativas a las actividades económicas que generen pasivos ambientales y disminuir

---

116 Los doce pilares son: i) Instituciones, ii) Infraestructura, iii) Adopción de TICs, iv) Estabilidad macroeconómica, v) Salud, vi) Capacidades (Educación), vii) Mercado de bienes, viii) Mercado laboral, ix) Sistema financiero, x) Tamaño de mercado, xi) Dinamismo de negocios y, xii) Capacidad de innovación.

los gastos tributarios (Borda y Caballero, 2018, pp. 20-28) El impuesto a la renta personal tiene que modificarse para gravar mejor los tramos de altos ingresos y disminuir la carga a la clase media. Esto se puede lograr con tasas progresivas (más elevadas en los tramos altos) y con una menor deducibilidad, de manera que realmente se logre una recaudación efectiva. Este es el esquema básico implementado por todos los países que adoptaron este tributo. También el impuesto inmobiliario debe ser modificado porque existe suficiente espacio para mejorar la tributación de inmuebles rurales, actualizando la base imponible a los niveles de los valores de mercado, y porque esta estrategia ayudará a dinamizar el mercado de la tierra, disminuir la concentración de su tenencia y dotar de recursos genuinos a los municipios en reemplazo de las regalías de las binacionales<sup>117</sup>.

Corresponde que el Estado mejore el catastro y los registros públicos, de manera que ellos permitan aplicar con eficacia el impuesto inmobiliario y faciliten la tenencia jurídica de tierras a los pequeños productores del campo. Asimismo, pueden facilitar las transferencias de los inmuebles, en costo y tiempo. Con un impuesto inmobiliario efectivo y realista, las externalidades positivas que provienen de la inversión pública y que benefician a sectores económicos, regiones o empresas, también pueden ser automáticamente gravados porque se capturará la plusvalía generada. Las externalidades negativas más evidentes son las ambienta-

---

117 Más aún si, a resultas de la negociación del nuevo tratado de Itaipú, el Paraguay recibe mayores ingresos.

les, por lo que las actividades agrícolas y ganaderas empresariales deberían tributar para internalizar parte de los costos ambientales generados en su producción.

El impuesto selectivo a los combustibles es otro tributo que debe ser revisado para eliminar la actual distorsión donde los combustibles con mayor contaminación, como el diesel, tienen menos carga impositiva. También deben ajustarse los impuestos selectivos al consumo de productos nocivos para la salud, tales como tabaco, bebidas alcohólicas y azucaradas. Por su parte, los gastos tributarios deben ser disminuidos y su concesión tiene que evaluarse mejor dentro de una estrategia de desarrollo coherente. En definitiva, se trata de armonizar los intereses del Estado y del sector privado en un marco de cooperación en el que el Estado ayuda a las empresas a crecer y desarrollarse y éstas retornan al Estado esos recursos con el pago de impuestos. En ese sentido, no cabe exigir al Estado sin contribuir, como tampoco cabe condicionar para contribuir. Los aportes tributarios guardan relación con la justicia distributiva y la promoción del bienestar en la sociedad y no deben estar condicionados por intereses y/o preferencias particulares.

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 estruc-

tura de gastos en el Paraguay debe responder a criterios de eficiencia, transparencia y equidad.

En un estudio reciente (Izquierdo et al., 2018, pp. 67-69) se muestra un alto nivel de ineficiencia en el gasto público, en áreas como gasto salarial, compras públicas y gastos focalizados, que podrían llegar hasta el 4 por ciento del PIB<sup>118</sup>. El servicio civil debe mejorar su reclutamiento, armonizar las categorías salariales entre instituciones y al interior de las mismas de los funcionarios cualificados y no cualificados, haciendo explícitos los mecanismos de remuneración. El Congreso no debe crear cargos ni asignar o aumentar remuneraciones en el sector público, pues la administración de los recursos humanos del sector público le corresponde al Poder Ejecutivo.

Las compras públicas adolecen de la mayor ineficiencia, originada principalmente en la corrupción. No existe una forma transparente y efectiva de llegar a los beneficiarios últimos de las empresas que licitan. Tampoco se dispone de mecanismos para detectar posibles vínculos con los funcionarios que adjudican las licitaciones. Un factor agravante está dado por una Justicia poco independiente que, algunas veces, interviene sesgadamente en las disputas que surgen en estos procesos licitatorios.

Existen estudios que sugieren mejorar los mecanismos de las compras públicas analizando mejor la base de datos, fusionando agencias de contrataciones, generando mayor competencia entre los oferentes, etc. Todas estas iniciati-

---

118 Salarios: 1,1%; compras públicas: 1,6%; transferencias: 1,3%.

vas son necesarias y pueden ayudar, pero al mismo tiempo se debe atacar la corrupción subyacente en estos procesos potenciando la transparencia y el acceso a la información con el fin de detectar los conflictos de intereses de políticos, funcionarios públicos y oferentes.

En cuanto a equidad, los gastos focalizados, especialmente las transferencias, tienen una filtración elevada hacia segmentos que no son la población objetivo. Asimismo, una buena parte de los gastos de asistencia social son en especie, lo que hace costoso y engorroso el proceso de atender a la población objetivo. Más aún, considerando los antecedentes negativos de las compras públicas, la modalidad en especie constituye un gran derroche de recursos, alienta el patronazgo político y fomenta la corrupción.

La inversión pública, otra categoría de gasto, enfrenta dos desafíos. En primer lugar, sigue siendo baja. Solo asciende a un poco más del dos por ciento del PIB cuando se necesita una inversión de, al menos, cinco por ciento del PIB para que la economía pueda tener las bases para un mayor crecimiento. La falta de visión estratégica de las diferentes administraciones gubernamentales y parlamentarias se evidencia en el desacertado destino de las regalías y compensaciones de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá. Como las mismas han oscilado entre el dos y el tres por ciento del PIB, el Paraguay podría haber llegado fácilmente a una inversión del cinco por ciento del PIB sin poner en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas<sup>119</sup> y haber

---

119 A partir del 2013, casi toda la inversión pública del Gobierno Central fue financiada con endeudamiento, principalmente con emisión de bonos.

invertido en proyectos de infraestructura de alto impacto para la productividad de la economía y el bienestar de la población. Se pudo haber invertido en líneas de transmisión y distribución eléctrica, especialmente para el desarrollo industrial, para las empresas y los hogares. Otras inversiones estratégicas podrían haber sido hidroviás, puentes internacionales e internos, autopistas, infraestructura digital<sup>120</sup>, así como también agua y saneamiento, tratamiento de efluentes urbanos y otros proyectos ambientales. Las transferencias de recursos provenientes de las regalías de las binacionales a los gobiernos subnacionales deben ser revertidas en la medida en que se fortalezcan y suban los ingresos de los municipios en concepto de impuesto inmobiliario, especialmente a los inmuebles rurales. En el mediano plazo, los recursos de las binacionales deben mantenerse en su totalidad en el Gobierno Central.

Un tema particularmente delicado es la implementación de la financiación a través de esquemas de alianzas público privadas, particularmente el financiamiento llave en mano previsto en la Ley 5.074/13. Estos proyectos suelen ser más caros y exigen un estudio mucho más riguroso que una inversión pública directa debido a los sobrecostos, los riesgos fiscales y los pasivos contingentes que se pueden generar.

El segundo problema, no menos importante, es la calidad de la inversión. A pesar de los esfuerzos, el proceso de selección y evaluación de los proyectos de inversión pública siguen siendo débiles y, en muchos casos, las autorida-

---

120 Mejorar la conectividad digital.



des de turno simplemente no lo consideran. Las debilidades observadas en las compras públicas se repiten en los elevados costos y en la baja calidad de las inversiones públicas. Esto último se vuelve evidente cuando la vida útil de las obras es menor que la planificada y los deterioros son prematuros y notorios.

El trasfondo de esta situación es la corrupción y la falta de transparencia. Ante esta situación, es fundamental fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dependiente del MH, en coordinación con la STP, para limitar la influencia política o particular en los proyectos y proteger su racionalidad económica. Asimismo, la STP, en el marco del SNIP, tiene que ayudar a los ministerios sectoriales a elaborar planes estratégicos de largo plazo. Esta misión plantea la necesidad de mejorar la calidad y especialización técnica de sus recursos humanos, pasando de una planificación burocrática a una planificación estratégica efectiva.

Por último, cabe remarcar que la inversión pública en capital humano es un factor clave para el desarrollo. Los gastos en salud y educación pueden ser considerados como inversión, aunque en las cuentas fiscales figuren como gastos corrientes. Estos gastos abarcan no solo las remuneraciones personales sino también los suministros, tales como medicamentos, insumos hospitalarios, materiales didácticos, alimentación escolar, etc. Entonces, al mismo tiempo que se incrementan los gastos en salud y educación, se debería modificar la estructura institucional de los ministerios responsables y de las diferentes secretarías del

Gobierno Central, y su relación con los gobiernos subnacionales, para evitar superposiciones e ineficiencias. Estos gastos deben estar orientados a resultados medibles, con indicadores de calidad de la salud y la educación, no enfocados solamente en la medición de los insumos. En cualquier caso, si hay transferencia de recursos, también debe haber transferencia de responsabilidades. 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. Esto también implica la asignación de recursos económicos públicos. En ese sentido, corresponde limitar la captura o la influencia de gremios empresariales en todo el espectro de políticas y regulaciones que les afecte. No pueden ser juez y parte en la toma de decisiones, en

cualquiera de las modalidades de participación que puedan poseer en la estructura institucional de las diferentes entidades. No obstante, los gremios sí pueden realizar sugerencias, estudios y peticiones sobre cualquier asunto que les puede afectar o sobre los cuales tengan interés.

En definitiva, 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. Esta transformación institucional supone el ajuste de 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. En efecto, el MAG necesita de técnicos altamente cualificados, bien remunerados y dotados de infraestructura y equipos para diseñar las políticas de diversificación productiva, administrar los recursos, conducir la gestión administrativa, realizar investigaciones más amplias de rubros productivos y brindar asistencia técnica a los productores. La formación de estos profesionales para la institución puede formar parte de los planes del Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior para el Fortalecimiento de la Investigación, la Innovación y la Educación (Becas Carlos Antonio López - Becal).

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.

Asimismo, el MIC debe desarrollar un plan para mejorar los factores sectoriales que inciden en la competitividad y en el ambiente de negocios del país. Existen criterios, indicadores y calificaciones internacionales que se ocupan de medir la competitividad a nivel mundial<sup>121</sup>. Como ya se mencionó antes, los inversores tienen en cuenta, además de la estabilidad macroeconómica, las ventajas comparativas del país y su nivel de competitividad, no solamente las posibles bajas tasas impositivas. En ese sentido, será conveniente reevaluar los tipos y niveles de incentivos económicos que se conceden a las inversiones, pues los beneficios predominantes actualmente no se adecuan a una política de desarrollo industrial coherente.

Para cumplir con estos desafíos, el ministerio necesita un fortalecimiento institucional significativo que limite la

---

121 El índice de competitividad global del Foro Económico Mundial y el Doing Business del Banco Mundial, por citar sólo un par de ellos.

influencia de los gremios empresariales. No se trata de la exclusión de toda representación gremial, de sus derechos de petición, sugerencias e iniciativas. Se trata de evitar los conflictos de intereses que pueden surgir con la participación de los gremios en temas de políticas públicas que les afecten directamente. Al mismo tiempo, el MIC necesita 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. Este ministerio necesita, también, potenciar un equipo de alta gerencia que no resienta las sucesivas rotaciones de ministros.

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.

En el Paraguay, la recientemente creada Comisión Nacional de la Competencia (Conacom) es el organismo responsable de la defensa de la libre competencia, pero su actual estructura orgánica hace muy difícil que cumpla efectivamente sus funciones. No corresponde que el sector privado controle la designación de los directores, ni que el Congreso Nacional participe porque no es su rol involu-

crarse en actividades propias del Poder Ejecutivo, el que debe tener la facultad privativa de nombrar personas altamente calificadas en esas funciones. También la Conacom necesita entrenar un equipo técnico muy especializado, así como implementar un liderazgo visible en el ejercicio de la presidencia de la institución, en lugar de un esquema rotativo como el actual.

Otras regulaciones no menos importantes son las ambientales, sanitarias y comunicacionales. Estas necesarias regulaciones cuidan a la población y facilitan el acceso a mercados externos más exigentes. La corrupción es el principal obstáculo que las encuestas sobre ambiente de negocios en el Paraguay exponen. Las normas regulatorias son percibidas más bien como mecanismos de extorsión en el sentido de que, si no se cede a ella, los procesos serán lentos o se obstaculizarán indefinidamente. También se tiene la percepción de que las normas se pueden incumplir con cierta impunidad.

Los servicios públicos dependen críticamente del desempeño de las empresas estatales, cuyo desempeño deficiente tiene múltiples causas. En líneas generales, el nombramiento de la alta gerencia y del personal no responde a criterios meritocráticos; no existen normas claras y publicadas que regulen los conflictos de intereses del personal superior; muchos procesos de adquisición carecen de rigurosidad y transparencia para garantizar una buena relación calidad-precio; y, la divulgación de adecuada información financiera y operativa no es una práctica usual. Además, dado que la facturación de las empresas públicas represen-

ta el 11 por ciento del PIB, los riesgos fiscales originados por los pasivos contingentes de estas empresas son significativos y no están adecuadamente identificados (Banco Mundial, 2018a).

El marco institucional iniciado en 2008 y legislado en 2013 constituyó un buen punto de partida en el intento de mejora de la gestión de las empresas estatales. El Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) intenta ejercer la representación del Estado como accionista o dueño de esas empresas para asegurar que su desempeño esté alineado con los objetivos del Estado y, como tal, establece los parámetros de la gestión empresarial. Este esquema necesita un fortalecimiento institucional y técnico sustancial, incluyendo los recursos humanos, para ejercer efectivamente su rol de supervisión y representación de los intereses del Estado. Esto implica introducir estrictas prácticas de gobierno corporativo, que comprenden el diseño organizacional y el desempeño de los accionistas, el directorio y la alta gerencia. Adicionalmente, el Estado debe repensar su rol como productor de bienes y enfocarse exclusivamente en los servicios públicos.

El ahorro interno es clave para la financiación de las inversiones en la economía. La movilización de dicho ahorro ha resultado complicada en el periodo de este estudio. A principios de los ochenta, las políticas monetarias, crediticias y cambiarias perjudicaron a los pequeños ahorristas. En la década de los noventa estallaron las sucesivas quiebras de bancos y financieras que afectaron a los ahorristas. Posteriormente, con la recuperación del sistema financiero,

la remuneración de los ahorros se volvió ligeramente positiva en términos reales. Todavía está pendiente un mayor incentivo al ahorro en términos de seguridad, diversificación y rendimiento, así como una educación financiera que incida en las decisiones de los ahorristas. Sin embargo, esta estrategia resulta insuficiente para movilizar todos los ahorros en la economía. En ese sentido, la movilización de los fondos de jubilación es clave para el financiamiento de proyectos de inversión de largo plazo. 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.

Urge una reforma de los esquemas de jubilaciones, tanto públicos como privados. Teniendo en cuenta la transformación demográfica del país corresponde implementar un nuevo balance entre los aportes y beneficios que evite la profundización del déficit actuarial y, en algunos casos, el déficit operativo, como en el caso de las cajas fiscales. Por una cuestión de equidad y sostenibilidad, se impone la adopción de un solo régimen de jubilación con diferentes agencias y administraciones para toda la población. Este esquema facilitará, además, la movilidad laboral en la economía, que ayudará a las estrategias de diversificación productiva. Más específicamente, en el sector público es clara



la necesidad de equilibrar los aportes y beneficios entre casas fiscales por una razón de equidad y sostenibilidad. Estos cambios muy necesarios deben comenzar cuanto antes con un enfoque gradual de largo plazo, acompañados por un proceso de reclutamiento y capacitación de los recursos humanos en estas entidades, aprovechando los fondos de Becal.

**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.

En líneas generales, en la captura de una institución existen vínculos entre esos políticos y proveedores del Estado o esos proveedores buscan un político para acceder a esos negocios. En otras ocasiones, una política pública es diseñada a la medida de intereses particulares, en contraposición con los fines de interés general, como el bienestar de la población. El financiamiento político es otro obstáculo importante en la calidad de la representación política. Existen denuncias de que el contrabando, el narcotráfico, el lavado de dinero y otras actividades ilícitas del crimen organizado financian algunas campañas electorales en todos los niveles de gobierno.

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.

Por otro lado, los problemas de eficiencia del servicio civil derivados del clientelismo político influyeron en la creación de nuevos ministerios y de numerosas agencias estatales para intervenir en áreas que ya estaban cubiertas por otras instituciones o secretarías de Estado. Todos estos desmembramientos y creaciones acabaron complicando aún más el trabajo y la coordinación dentro del Poder Ejecutivo.

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<sup>122</sup>. 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.

La calidad de la representación política, junto con la estructura actual de las instituciones políticas imponen un gran desafío a la sociedad. Algunas de estas acciones pueden ser: acuerdo político en el Congreso; legislación sobre conflictos de intereses; transparencia y rendición de cuentas; y, fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

El acuerdo político entre poderes del Estado, especialmente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, es necesario para mejorar la gobernabilidad que permita realizar importantes cambios estructurales en el funcionamiento del Estado. Los cambios más relevantes implicarían una reforma constitucional. Abente (2011b, pp. 51-55) sugiere una reforma que rediseñe el marco jurídico de las facultades presidenciales y legislativas, el sistema electoral y la independencia y confiabilidad de la Justicia. Agrega que

---

122 Tampoco puede descartarse aquí el creciente peso del crimen organizado en la financiación de campañas políticas, esquema en el que la creación artificial de nuevos municipios genera el primer escalón de inserción de la estructura delictiva en el circuito de la política.

la misma deberá ser limitada, responsable y expedita. Limitada, porque solo se deben cambiar los aspectos fallidos de la actual normativa. Responsable, porque las propuestas de reforma planteadas por el Gobierno ya estarán presentadas. Y expedita, por la brevedad de la convocatoria y de la actuación de la convención.

El autor formula tres propuestas fundamentales: i) una nueva arquitectura electoral, ii) rebalanceo las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los gobiernos subnacionales para asegurar la efectividad del Gobierno, y iii) seguridad jurídica para que el Poder Judicial garantice igualdad y seguridad ante la ley. Posteriormente, Abente (2019, pp. 53-72) propone, dado el deterioro de la situación política, opciones para mejorar la gobernabilidad que no impliquen una reforma de la Constitución, para abordar tres grandes temas: i) crisis del estado de derecho, ii) crisis de la gobernabilidad y, iii) crisis de la gobernanza.

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.

vo. 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 promoción de la transparencia abarca el acceso a la información pública y su fácil disponibilidad. Aunque la ley permite solicitar información pública, es necesario que los datos estén disponibles en los portales web en forma rigurosa y amigable, sin que se requiera trámite alguno para acceder a ella. La tecnología digital es una herramienta poderosa para cumplir este objetivo. La rendición de cuentas exige que los servidores públicos informen periódicamente a la ciudadanía sobre su desempeño y gestión. La cultura de rendición de cuentas todavía no está extendida en muchas instituciones del sector público, especialmente en los gobiernos subnacionales, entidades descentralizadas y empresas públicas. Como si la autonomía y autarquía les eximiera de rendir cuentas de sus acciones a otras instituciones estatales y a la ciudadanía. Sin embargo, es una práctica iniciada en algunas instituciones en 2003 que debería generalizarse no solo en el Poder Ejecutivo, sino también en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial.

La sociedad paraguaya, marcada por los gobiernos autocráticos del pasado y la desigualdad social, es todavía débil para defender los intereses del bien general. Un es-

tudio concluye que las iniciativas destinadas a regular los sectores económicos o redistribuir oportunidades e ingresos entre grupos sociales tenían menos posibilidades de aprobación que las políticas particularistas que benefician a grupos minoritarios con mayor poder (Banco Mundial, 2018a, p. 79). Por esta razón, los sectores más privilegiados tienen menos incentivos para promover cambios más profundos en el Estado. Pareciera ignorar que el mejor funcionamiento del Estado y de la sociedad también les beneficiará a ellos y que, en sentido contrario, el deterioro del Estado terminará por afectarles también a ellos.

Superar estos desafíos pasa por mejorar la calidad del debate y ampliar la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas. La calidad del debate somete al escrutinio los fundamentos y las consecuencias de las políticas en la sociedad. Como la sociedad civil todavía es débil, las organizaciones intermedias de la sociedad civil, junto con la comunidad académica, deben liderar el proceso de promover buenas ideas que alienten los cambios y las reformas necesarias. Este proceso debe llegar a las bases de los partidos políticos, para que los mismos recuperen sus capacidades programáticas y promuevan una mayor participación ciudadana en el debate y formulación de las políticas públicas en los diferentes ámbitos.

En definitiva, 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.

## Pandemia

---

La pandemia del Covid-19 irrumpió en el mundo, a principios de 2020, cuando este estudio estaba en su fase final. Esta epidemia global está generando un choque sin precedentes y su actual desarrollo está marcado por un alto grado de incertidumbre, especialmente en cuanto a su duración y efecto. Este estudio sobre el desarrollo económico y social no puede ignorar este nuevo escenario y, a la luz de éste, plantear la revisión de las propuestas de políticas y estrategias sugeridas y los nuevos desafíos que esta situación impone al país. Teniendo en cuenta que la pandemia todavía está en desarrollo a nivel global, las conclusiones sobre su posible impacto y sugerencias de políticas públicas de desarrollo económico y social son todavía tentativas.

El impacto de la pandemia es muy regresivo porque afecta de manera desigual a los países, a los sectores económicos, a las empresas y a los hogares. En el Paraguay, los sectores de servicio y comercio fueron duramente golpeados. Aquellas empresas que pudieron implementar el trabajo a distancia fueron menos afectadas. Las empresas agropecuarias y, en menor medida, las constructoras no fueron alcanzadas. Las empresas digitales, hasta cierto punto, se beneficiaron. Las mipymes fueron sensiblemente impactadas por la caída de las ventas porque sus márgenes de ganancia suelen ser bajos y su capital operativo limitado, en comparación con las grandes corporaciones. En consecuencia, los hogares también sufrieron el choque en

forma desigual. Excluyendo a los servidores públicos, los trabajadores más afectados fueron los menos calificados y los que solo pueden desempeñar su labor en forma presencial, que estaban ocupados en los sectores económicos y empresas más golpeados, como las mipymes.

La situación de los hogares se ve agravada por varios factores como el limitado ahorro de las familias, su escasa capacidad de endeudamiento, la dificultad de acceso a la alimentación diaria, especialmente en los segmentos más pobres, y las precarias condiciones habitacionales. En particular, a los hogares les afecta la alta informalidad, la situación de los servicios de salud y educación pública y la dificultad para acceder a la protección social y a los demás servicios públicos.

La mayoría del empleo está en el sector informal, en las micro y pequeñas empresas urbanas y en las pequeñas unidades agrícolas productoras de alimentos, caracterizadas por salarios muy bajos, escasa cobertura de seguridad social y carencia de subsidios. Las pequeñas fincas agrícolas enfrentan, además, el contrabando y una costosa intermediación en sus rubros de renta.

Los servicios de salud cuentan con una situación de partida muy frágil que la pandemia dejó en evidencia. Presentan déficits en infraestructura, equipamientos e insumos sanitarios, especialmente en las áreas rurales; baja cobertura del servicio; fragmentación de sus redes e insuficiente plantel de médicos y enfermeras. Además, limitados recursos presupuestarios, importantes falencias en la gestión ad-



ministrativa y un esquema de corrupción en las adquisiciones públicas complicaron aún más a los servicios de salud.

Por otro lado, quedó develada una marcada brecha entre la educación pública y privada; y, entre la educación urbana y rural. Si bien la suspensión de clases presenciales perjudicó a todo el sistema educativo, las escuelas públicas y, particularmente las rurales, han sido más afectadas debido a, entre otras causas, su menor infraestructura (importante brecha digital) y la pobre preparación de sus docentes, especialmente en habilidades digitales. Este problema fue profundizado por la escasa preparación y disponibilidad de muchos padres para acompañar el proceso de aprendizaje en el hogar, junto con un creciente costo de bolsillo asociado a la educación.

Los programas de protección social en el Paraguay son limitados en su coordinación, cobertura, instrumentos y modalidades de ayuda. Varias instituciones son responsables de administrar programas de asistencia afines que bien podrían estar consolidadas en una única entidad o, al menos, tener una mejor coordinación<sup>123</sup>. La cobertura de los diferentes programas, especialmente en los segmentos más pobres y vulnerables, sigue siendo fragmentada y limitada, sin una base de datos compartida e interoperable. Por su parte, la modalidad de asistencia en especie es muy costosa, ineficiente y se presta a la corrupción, a través del cliente-

---

123 Ministerio de Hacienda (pensión de adultos mayores y Pytyvõ), Ministerio de Desarrollo Social (Tekoporã), Secretaría de Emergencia Nacional (Ñangareko), municipalidades (almuerzo escolar), Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (trabajadores formales), Instituto de Previsión social (trabajadores formales) y Gabinete Social (instancia de coordinación).

lismo político. La pandemia puso en evidencia todas estas limitaciones y exigió una respuesta inmediata del Estado. El aspecto positivo de la crisis fue la ampliación de la cobertura de las transferencias de dinero, la mejora de la base de datos públicos y la mejor focalización en la población objetivo.

Las recomendaciones sanitarias del lavado frecuente de manos y el aislamiento en el hogar de los contagiados o casos sospechosos dejaron ver que una mayoría de la población no tiene acceso suficiente al agua y a condiciones mínimas de vivienda, lo que crea un obstáculo más para contener la transmisión comunitaria del virus y ejerce presión sobre el Estado para que implemente políticas con más recursos y mayor rapidez.

La pandemia refuerza los hallazgos de este estudio acerca de una estructura productiva poco diversificada, altamente informal y con productividad y crecimiento diferenciado por segmentos (i.e. agricultura comercial y agricultura familiar). A su vez, estas características estructurales inciden en una población con elevados niveles de pobreza, desigualdad y con dificultades para acceder a los servicios universales de educación, salud y a los esquemas de protección social.

El Estado reaccionó al choque con un plan de emergencia para mitigar la pandemia, proteger el empleo y brindar protección social que, a pesar de los innumerables contratiempos, ha cumplido parcialmente con sus objetivos en los primeros seis meses. Posteriormente, presentó un plan de

recuperación económica que incluye inversión pública, financiamiento productivo y protección social, junto con algunas reformas institucionales.

Es bueno mantener la inversión pública en la medida de las posibilidades, pues las experiencias de crisis indican que el corte total de la inversión tiene efectos negativos de largo plazo en el crecimiento económico. Sin embargo, la inversión en infraestructura vial es insuficiente para generar más empleo por sí sola. Es por eso recomendable revisar la cartera de inversiones y priorizar financieramente las que podrían generar más empleo o tener mayor efecto distributivo, como la construcción de viviendas y otras obras públicas.

El financiamiento productivo diseñado en el plan de emergencia fue expandido en el plan de recuperación económica. El plan “Ñapu’a Paraguay” contempla fondos de garantía para préstamos a mayores plazos y menores tasas de interés para mipymes y viviendas, a través de instituciones financieras públicas (AFD, BNF, CAH y FG). Sin embargo, la capacidad de gestión de la mayoría de esas entidades debe mejorar para que estas políticas se ejecuten en tiempo y forma. Asimismo, los mecanismos de control deben actuar para garantizar el impacto de estas medidas y limitar las potenciales pérdidas, cuidando la sostenibilidad financiera de estas instituciones. En particular la AFD debería canalizar con mucha cautela los recursos financieros a las cooperativas por las deficiencias regulatorias ya mencionadas.

La protección social es otro aspecto del plan de recuperación económica. La pandemia visibilizó y agudizó los problemas de la protección social en el país y obligó al Estado a una actuación rápida para mitigar las necesidades de la población vulnerable. Los recursos estatales fueron canalizados al sector formal (con contratos suspendidos en IPS), al sector informal (cuentapropistas y mipymes en Pytyvõ) y a una mayor cobertura de tres programas existentes (adultos mayores, Tekoporã y Abrazo). Otro aspecto positivo de estas medidas fue el desarrollo del mecanismo de transferencias en efectivo, utilizando las plataformas existentes, como las bancarias y las billeteras electrónicas. La introducción de los programas de IPS y de Pytyvõ para encarar los problemas de empleo fue acertada, así como la expansión de la cobertura de los programas sociales existentes. Sin embargo, dada la posible duración de la crisis y la insuficiencia previa de cobertura de algunos programas, se necesitarán más fondos para el logro de una respuesta más adecuada de protección social.

Cabe plantear una prudente consolidación de las instituciones que administran estos programas para ganar eficiencia y mejorar la interoperabilidad de las bases de datos. Asimismo, corresponde la generalización del mecanismo de transferencias de efectivo en los programas sociales, ya que permite un mejor rastreo, tiene un alcance directo y rápido, y está menos expuesto a la interferencia política y a la corrupción. Estos hechos posicionan a la protección social en la agenda pública, junto con las reformas necesarias para que pueda cumplir su objetivo de corto y largo plazo.

Las reformas institucionales planteadas abarcan varios temas y han sido considerados como reformas estructurales del Estado que incluyen: i) Reforma de la Carta Orgánica de la AFD, ii) Nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, iii) Reforma del Servicio Civil, iv) Administración de Pasivos, v) Organización de la Estructura del Estado, vi) Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, vii) Mejora del Sistema de Compras Públicas, viii) Reforma del sistema de Salud Pública y, ix) Transformación Educativa.

En esta etapa se desconoce el contenido y el alcance de la mayoría de estas propuestas. Pareciera que son demasiadas reformas en poco tiempo, en medio de una economía que está sufriendo un severo choque externo y con la limitada capacidad de gestión del mismo Estado para administrarlas. Aunque estas reformas son deseables, las mismas podrían generar todavía una mayor demanda de recursos.

Las políticas públicas sugeridas coinciden, en varios aspectos, con las propuestas realizadas en este estudio para mejorar la gestión estatal. Pero, si bien hay planteamientos transversales acotados para las mipymes (especialmente formalización), la agricultura familiar y la facilitación del comercio, no se contemplan propuestas fuertes de transformación productiva. Esta transformación debe ser diversificada, ambientalmente sostenible y dirigida especialmente a los sectores en los que el país posee ventaja comparativa, como la producción de alimentos y de energía limpia. Asimismo, debe ser distributiva e intensiva en demanda de mano de obra, para generar empleo decente. También hay políticas y acciones para limitar el incremento de la pobre-

za, como consecuencia del choque, pero no existe una propuesta explícita que aborde el tema de la desigualdad en el corto ni en el largo plazo.

La estabilidad macroeconómica es uno de los ingredientes principales de toda estrategia de desarrollo de largo plazo. El choque externo generado por la pandemia pondrá a prueba los fundamentos macroeconómicos y las políticas que se implementen en este nuevo escenario. Por esta razón, conviene analizar brevemente el choque externo generado, el punto de partida económico y la consistencia de las respuestas de política.

El choque económico originado por la pandemia provocó una caída del PIB en casi todos los países desarrollados y en desarrollo, por lo que esta crisis puede considerarse realmente global. América Latina, en particular, sería la región más golpeada del mundo, tanto por la epidemia como por una caída abrupta de su economía en torno al diez por ciento en 2020. Por su parte, el Paraguay podría experimentar una caída de entre un tercio y un cincuenta por ciento de la cifra regional, que haría desaparecer las ganancias económicas de los últimos cinco años, en términos de PIB por habitante. De acuerdo con fuentes estatales, a pesar de la incertidumbre actual, se espera un rebote de la economía en 2021. Sin embargo, no se debe confundir rebote del crecimiento con recuperación económica (especialmente en el mercado laboral), la que podría llevar muchos años. El país se recuperó plenamente de la crisis asiática (1998) en unos siete años, en medio del superciclo de las materias primas. El choque que originó esta crisis es posiblemente

más fuerte, más incierta en su duración y China, probablemente, ya no tendrá el mismo nivel de demanda de materias primas que durante el superciclo. Asimismo, los daños a la estructura económica pueden ser más importantes por la cantidad de quiebras que se podrían dar en el mundo empresarial en todos los niveles.

La economía paraguaya tuvo un elevado y sostenido crecimiento hasta 2015. Luego la expansión del PIB fue más lenta, pero la tasa de crecimiento siguió siendo positiva. Los fundamentos macroeconómicos fueron robustos, aunque el área fiscal ha venido debilitándose a partir de 2012. De todas maneras, la estabilidad macroeconómica lograda desde 2003 permitió, en la política monetaria, aplicar medidas contra cíclicas inmediatas; y, en la política fiscal, acceder rápidamente a financiamiento externo para los planes de emergencia, en bonos soberanos (US\$ 1.000 millones) y en préstamos de organismos multilaterales (US\$ 600 millones).

La política monetaria tuvo una reacción rápida y contracíclica, debido a sus buenos fundamentos: una inflación más baja, unas RIN más elevadas y un tipo de cambio más consistente. En particular, bajó la tasa de interés y dejó depreciarse el tipo de cambio. Esta misma reacción de política solo sucedió en 2008, cuando el país enfrentó la crisis global. En el escenario económico y político de la crisis asiática, el BCP se vio obligado a adoptar una política procíclica, elevando las tasas de interés. Posteriormente, bajó las tasas y no dejó que la moneda se deprecie, pero la consecuente pérdida de divisas le obligó a subir las tasas de interés y

depreciar la moneda, volviendo a adoptar una fuerte política procíclica.

La capacidad de adoptar políticas contracíclicas es un logro de la estabilidad macroeconómica en general y de la política monetaria en particular. El BCP enfrenta el desafío de mantener una política monetaria flexible, con bajas tasas de interés y un adecuado balance entre la depreciación del tipo de cambio y la inflación.

El sector financiero necesitará un monitoreo cercano porque los impactos en el sector real podrían afectarlo en el mediano plazo. La Superintendencia de Bancos (SIB) tiene las herramientas para seguir con efectividad a los bancos y financieras, particularmente al BNF en función de las nuevas tareas que le fueron asignadas. Este mismo riesgo también podría afectar a las cooperativas de ahorro y crédito. El Incoop, además de los problemas institucionales de que adolece, tiene limitada capacidad de supervisión. Cabe plantear, en este caso, la eliminación de los conflictos de intereses institucionales y una mejor supervisión para preparar mejor al sector ante choques más fuertes. Asimismo, corresponde establecer cuanto antes una autoridad supervisora de los fondos de jubilaciones. Las necesidades financieras de la economía elevarán en el mediano plazo la demanda del ahorro de los fondos de pensión y será necesario que esos recursos se canalicen al mercado del crédito en un marco de supervisión, con absoluta transparencia y seguridad para evitar los errores del pasado. El proyecto inicial de supervisión de fondos de jubilación, presentado por el Poder Ejecutivo en el 2017, contemplaba una autori-



dad institucional bien articulada, libre de conflictos de intereses, focalizado solo en fondos de jubilaciones y con un equilibrio en cuanto a los plazos de implementación de las diferentes exigencias.

La política fiscal también tuvo una reacción inmediata para enfrentar la pandemia y sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales. El Congreso acompañó sin contratiempos el plan de emergencia. La política fiscal registró importantes superávits a partir del 2003 y un fuerte endeudamiento hasta 2011. Esto permitió que pudiera incurrir en crecientes déficits fiscales y un endeudamiento acelerado desde 2013. De este modo, la política fiscal inició una trayectoria procíclica que se tornó anticíclica en el 2019 por la desaceleración económica. Si bien la deuda creció aceleradamente, el nivel de endeudamiento era todavía moderado, lo que permitió acceder inmediatamente a los recursos financieros externos para ejecutar el plan de emergencia.

El plan fiscal de mediano plazo (2021-2025) estima el impacto fiscal de las políticas contracíclicas en un déficit de 7,2 por ciento del PIB en 2020, que irá disminuyendo gradualmente hasta 1,4 por ciento del PIB en el 2025. Por consiguiente, se prevé un aumento significativo de la deuda. El plan de emergencia y el de recuperación económica especifican las grandes áreas de distribución del gasto para hacer frente a la contingencia económica y social y el Ministerio de Hacienda plantea cuatro fuentes de financiamiento: i) reducción del gasto tributario, ii) financiamiento privado de las inversiones, iii) racionalización del gasto corriente y, iv) reformas institucionales.

La política fiscal expansiva acumulará deuda en el próximo quinquenio, lo que pondrá a prueba los fundamentos macroeconómicos. El plan de gastos parece razonable, pero la calidad de su ejecución y su sostenibilidad financiera son inciertas. La principal debilidad del plan es que no contempla una cuantificación y proyección de recursos domésticos, durante la pandemia y en la post-pandemia.

La propuesta de reducir el gasto tributario, es decir, las exenciones de impuestos equivalentes a casi dos por ciento del PIB, exigirá el diseño de un nuevo esquema de subsidio al sector privado, que podría pasar por largas discusiones. Por lo tanto, su plazo de implementación es incierto, así como el nivel de ahorro de recursos que se podría lograr.

El financiamiento privado de las inversiones públicas tiene implicaciones más delicadas. En primer lugar, financiamiento privado no significa que el Estado no tenga que asumir los costos de la inversión en infraestructuras. En los esquemas más exitosos de alianzas público-privadas, el Estado absorbe al menos el 70 por ciento de los costos. La experiencia más reciente del Uruguay indica que el Estado, con una capacidad institucional superior a la del Paraguay, absorbió el 80 por ciento de los costos (*El gobierno le “puso la lápida” a las PPP, ¿cómo piensa hacer rutas?*, 2020). Por esta razón, en ese país están reevaluando este esquema. Más aún, en los casos de modalidad llave en mano el costo total siempre es mayor y el Estado asume la totalidad del costo. Con este esquema de financiación privada, aunque el gasto se pueda diferir algunos ejercicios, el impacto en las

cuentas públicas será mucho más fuerte e incierto, en un contexto ya marcado por la incertidumbre.

Algunas propuestas de racionalización del gasto corriente son necesarias y posibles, para contener el gasto, evitar derroches y limitar abusos. Sin embargo, los gastos salariales de salud, educación y seguridad constituyen el 70 por ciento del total, lo que pone en duda el monto que efectivamente se podrá ahorrar. Las reformas institucionales propuestas generan dudas sobre su efectivo impacto en la reducción del gasto, al menos en el corto plazo. Las reformas de salud, transformación educativa, supervisión de fondos de jubilaciones y del propio servicio civil, siendo muy necesarias, deberían requerir igual o mayores recursos y sus resultados sólo se verán en el mediano plazo. Mejorar el capital humano en una institución resulta costoso. Otras reformas, como del sistema de adquisiciones públicas, podrían tener un impacto mayor en el ahorro de recursos, pero todavía no se tienen los elementos de esta modificación, ni está claro que se podrá implementar efectivamente.

El plan no contempla más movilizaciones de recursos domésticos, ni durante ni después de la pandemia. El Estado está implementando una nueva reforma tributaria, cuyo rendimiento no superará el uno por ciento del PIB. Dado el estancamiento y la posible disminución de la presión tributaria al nueve por ciento del PIB, las medidas sugeridas solo compensarían esta caída. Cabe señalar que la reforma tributaria vigente tiene prevista una modernización tecnológica para combatir más efectivamente la evasión impositiva y disminuir la informalidad.

Una parte del sector privado pide la disminución total de la evasión fiscal, la formalización de la economía y la eliminación del gasto superfluo estatal antes que realizar ajustes impositivos en el presente o en el futuro. El sector privado argumenta una mayor presión tributaria empresarial que el promedio del país, pero ésta es una comparación con actividades consideradas ilegales. Además, el propio gremio empresarial ha privado a la autoridad tributaria de instrumentos legales (i.e. la prejudicialidad) para perseguir mejor los delitos tributarios. Cabe señalar que también hay sectores con privilegios tributarios legales. La manera más razonable de detectar estos privilegios es mediante estudios de rentabilidad y presión impositiva por sectores y tamaño de empresas, evitando generalizaciones en las comparaciones. De este modo, se podrán mejorar los instrumentos impositivos para que la presión tributaria entre empresas y sectores sea más pareja. Los impuestos deben gravar idealmente las utilidades empresariales, pero los mecanismos de deducción legal, los artificios contables y la insuficiente capacidad de control hacen muy complicado que, en algunos sectores, el impuesto a las utilidades contribuya realmente de acuerdo con la rentabilidad de la empresa. Esta es la lógica detrás de los impuestos a multinacionales digitales en algunos países europeos, donde a las compañías digitales se les aplica un impuesto a los ingresos globales (*Paul Krugman: «Los ricos siempre están buscando excusas para reducir sus impuestos» - elEconomista.es, 2020*).

La limitación más importante del plan fiscal es que no contempla, en el corto y mediano plazo, una movilización

fuerte y explícita de recursos domésticos. En el corto plazo se podría considerar una tributación temporal<sup>124</sup> a sectores no afectados o que se beneficiaron con la pandemia. Corresponde introducir un impuesto a la renta más progresivo, que grave efectivamente más a los tramos de mayor ingreso y descomprima a la clase media. Asimismo, es necesario que se acelere la aplicación del impuesto inmobiliario a las propiedades rurales y que los ingresos de las binacionales permanezcan en el Gobierno Central.

La política fiscal, en los países en desarrollo y en el Paraguay, enfrenta el clásico dilema de la administración de una expansión contracíclica versus liquidez financiera y endeudamiento. Esta situación conlleva la necesidad de mayor movilización de los recursos domésticos, vía un aumento de la presión tributaria. Ignorar esta realidad supone poner en riesgo la sostenibilidad fiscal y la misma estabilidad macroeconómica lograda con años de esfuerzos. En definitiva, la pandemia ha reforzado las propuestas de cambios estructurales para lograr un desarrollo económico sostenible e incluso sugeridos en este estudio.

---

124 Esto se denomina *windfall tax* en la literatura económica.



# 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 contemple 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.

## Referencias Bibliográficas

- Abente, D. (2011a). Desarrollo institucional y gobernabilidad. En Ministerio de Hacienda (Ed.), Aportes para la agenda de mediano y largo plazo del Paraguay en su bicentenario. Ministerio de Hacienda.
- Abente, D. (2011b). Hacia una democracia de calidad. En D. Abente y D. Borda (Eds.), El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub018.pdf>
- Abente, D. (2014). El régimen stronista (Colección 60 años del Stronismo, Vol. 3). El Lector - ABC Color.
- Abente, D. (2019). La democracia del desencanto (Colección 30 años de Democracia, Vol. 7). El Lector - ABC Color.
- Abente, D., y Sosa, E. (2008). Una reforma constitucional para la gobernabilidad y la gobernanza. En D. Borda (Ed.), Memorándum para el Gobierno 2008-2013. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Acemoglu, D., Johnson, S., y Robinson, J. A. (2015). Las instituciones como causa fundamental del crecimiento a largo plazo. En CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales (pp. 191-320). CAF.

- Aiyar, S., y Ebeke, C. (2019). Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth (IMF Working Paper N.º 19/34).
- Almeida, E., Bastos, F., Quijada, A., y Acevedo, M. C. (Eds.). (2018). Paraguay: Rutas para el desarrollo. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001072>
- Arce, L., y Rojas, G. (2020). Paraguay. En A. Cáliz y M. Blanco, Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales: Vol. Tomo II Cono Sur. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources. En Universities-National Bureau Committee for Economic Research, Committee on Economic Growth of the Social Science Research Council (Ed.), The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors (pp. 609-626). Princeton University Press.
- Arzbach, M., Durán, Á., y Báez, B. (2018). Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe (Documentos DGVR N.º 3).
- Asociación Paraguaya de Mastozoología, y Secretaría del Ambiente. (2017). Libro Rojo de los Mamíferos del Paraguay: Especies Amenazadas de Extinción. Editorial Creatio.
- Baer, W., y Birch, M. (1982). La expansión de la frontera económica: El crecimiento paraguayo en los años setenta. *Revista Paraguaya de Sociología*, 20(58).

- Banco Mundial. (2007). Paraguay. Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra (Volumen I: Informe Principal N.º 37456-PA).
- Banco Mundial. (2015). La Volatilidad y la Desigualdad como restricciones para la Prosperidad Compartida: Informe de Equidad en Paraguay.
- Banco Mundial. (2017). Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay.
- Banco Mundial. (2018a). Paraguay: Diagnóstico Sistemático del País.
- Banco Mundial. (2018b). Paraguay. Notas de política 2018 (Documento de trabajo N.º 12602). Banco Mundial.
- Banco Mundial, y Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). Paraguay: Evaluación de la capacidad de gestión de la administración financiera pública (Informe N.º 30084-PY).
- Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo. (2008). Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo inclusivo.
- Becker, G. S. (1993). Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. *Journal of Political Economy*, 101(3), 385-409. JSTOR.
- Borda, D. (2007). Paraguay: Resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. CEPAL.

- Borda, D., y Caballero, M. (2013). Paraguay: Hacia un nuevo acuerdo. En J. Rodríguez y F. Díaz (Eds.), *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal* (pp. 301-342). Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Borda, D., y Caballero, M. (2015a). *Eficiencia y equidad tributaria: Una tarea en construcción*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya / Unión Europea.
- Borda, D., y Caballero, M. (2015b). Los efectos de las crisis internacionales y las respuestas de la política económica: El caso Paraguay. En D. Gregoz, M. Perticará, y K. Radefeld (Eds.), *Política monetaria y fiscal: ¿Ha aprendido América Latina a mitigar los efectos de las crisis?* Konrad Adenauer Stiftung Chile.
- Borda, D., y Caballero, M. (2018). *Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya / Unión Europea.
- Cantero, J. (2015). *Paraguay: Atrociadad, Atasco, Auge y la Reinvencción*. Epopeya.
- Carosini, A. (2010). *La política económica en el Paraguay. Avances, logros y perspectivas antes y después de 1989*. Universidad Nacional de Asunción.
- Carpenter, D., y Moss, D. (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge University Press.

- Casalí, P., Vezza, E., Sanabria, D., y Recalde, M. (2018). Seg-  
mentos Críticos de la Informalidad Laboral en Para-  
guay (N.º 6; Informes Técnicos). OIT Cono Sur.
- Castilleja, L., Garay, P., y Lovera, D. (2014). Diagnóstico de  
crecimiento de Paraguay (IDB-TN-666; Nota Técnica).  
Banco Interamericano de Desarrollo.
- Coeymans, J. (2008). Determinantes del desempleo en Pa-  
raguay (Documento de trabajo N.º 344). Pontificia Uni-  
versidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Coeymans, J. (2009). Determinantes de la Productividad  
Total de Factores en Paraguay: ¿factores de corto o lar-  
go plazo? (Documento de trabajo N.º 359). Pontificia  
Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay. (2008). Informe  
Final. Tierras Malhabidas Tomo IV.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
(2010). La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, ca-  
minos por abrir. Naciones Unidas.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Ricka, F., Suphaphiphat,  
N., y Tsounta, E. (2015). Causas y consecuencias de  
la desigualdad de ingreso: Una perspectiva global  
(SDN/15/13; IMF Staff Discussions Notes). Internatio-  
nal Monetary Fund.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.  
(1998). Encuesta Permanente de Hogares 1997 /1998.  
DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1999). Encuesta Permanente de Hogares 1999. DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2005). Migración Interna. DGEEC.

El gobierno le “puso la lápida” a las PPP, ¿cómo piensa hacer rutas? (2020, septiembre 8). [Diario digital]. El País Uruguay. <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/gobierno-le-puso-lapida-ppp-piensa-rutas.html>

Están en peligro más de 100 clases de animales y 132 especies de flora. (2020, mayo 24). Última Hora. <https://www.ultimahora.com/estan-peligro-mas-100-clases-animales-y-132-especies-flora-n2886814.html>

Fernández, C., y Monge, A. (2004). Economic growth in Paraguay (N.º RE1-04-009; Economic and Social Study Series). Inter-American Development Bank.

Gobierno del Paraguay. (1966). El Desarrollo Industrial del Paraguay.

Guereña, A., y Rojas, L. (2016). Yvy jára, los dueños de la tierra en Paraguay (Informes de Investigación de Oxfam). Oxfam en Paraguay.

Herken, J. C., Ovando, F., y Arce, L. (2011). La Economía del Paraguay entre 1940-2008: Crecimiento, Convergencia Regional e Incertidumbres. En F. Masi y D. Borda (Eds.), Estado y Economía en Paraguay 1870-2010. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.



- Hoja de ruta: Paraguay Post-Pandemia. (2020, julio 22). Paraguay Post-Pandemic. <https://pypostpandemic.com/>
- Imas, V., Serafini, V., Flecha, M., Benítez, G., y Gómez, José Manuel. (2020). Agricultura familiar campesina. Riesgos, pobreza, vulnerabilidad y protección social. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Infante, R. (2016). Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016. CEPAL.
- Insfrán, J. (2000). El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 Años de Transición (Liberalización y Crisis). XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA 2000).
- International Monetary Fund. (1974). Paraguay 1974 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 74/125).
- International Monetary Fund. (1977). Paraguay 1977 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 77/7).
- International Monetary Fund. (1979). Paraguay Staff Report for the 1979 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 79/218).
- International Monetary Fund. (1980). Paraguay Staff Report for the 1980 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 80/253).

- International Monetary Fund. (1981). Paraguay Staff Report for the 1981 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 81/213).
- International Monetary Fund. (1983). Paraguay Staff Report for the 1983 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 83/260).
- International Monetary Fund. (1984). Paraguay Staff Report for the 1984 Article IV Consultation (IMF Staff Country Reports SM 84/276).
- International Monetary Fund. (2011). Paraguay: Financial System Stability Assessment: Update (IMF Country Report N.º 11/198; IMF Staff Country Reports). <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Paraguay-Financial-System-Stability-Assessment-Update-25073>
- International Monetary Fund, y World Bank. (2006). Financial Sector Assessment Program (FSAP) (N.º 36218).
- Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (Eds.). (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001217-en>
- Lafuente, M., y Manning, N. (2010). Executive-Legislative authority over public servants' pay: Lessons from Paraguay (N.º 0210; Working Paper Series on Public Sector Management). World Bank.
- Leiva, S. (s. f.). CRECER informa sus índices al cierre del 4º trimestre. Cámara Paraguaya de Empresas Crediti-

- cias. Recuperado 6 de agosto de 2020, de <https://www.camaracrecer.org.py/web/crecer-informa-sus-indices-al-cierre-del-4-trimestre/>
- Marcel, M., y Rivera, E. (1999). Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina. En F. H. Cardoso y A. Foxley (Eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Uqbar / CIEPLAN.
- Meier, G. (2001). The Old Generation of Development Economists and the New. En G. Meier y J. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics: The future in perspective*. World Bank and Oxford University Press.
- Meier, G., y Stiglitz, J. (2001). *Frontiers of Development Economics: The future in perspective*. World Bank and Oxford University Press.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2009). *Censo Agropecuario 2008: Vol. I*.
- Ministerio de Hacienda. (s. f.). Situación Financiera (SITU-FIN). Recuperado 14 de agosto de 2020, de <https://www.hacienda.gov.py/situfin/>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1997). *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*. 001.
- Organización Internacional del Trabajo, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. (2019). *Trabajar para un fu-*

turo más prometedor. OIT.

Organización Internacional para las Migraciones. (2011). Perfil migratorio del Paraguay.

Paul Krugman: «Los ricos siempre están buscando excusas para reducir sus impuestos»—ElEconomista.es. (2020, febrero 18). elEconomista.es. <https://www.economista.es/economia/noticias/10364193/02/20/Paul-Krugman-Los-ricos-siempre-estan-buscando-excusas-para-reducir-sus-impuestos.html>

Pisani, M., y Ovando, F. (2019). Understanding the Determinants of Economic Informality in Paraguay. Palgrave Pivot.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010, diciembre). Sector rural paraguayo: Una visión general para un diálogo informado. Cuadernos de Desarrollo Humano, 7.

Reyes, J. (2020, septiembre 8). Seis respuestas claves sobre la portabilidad financiera que comienza a funcionar hoy. soychile.cl. <https://www.soychile.cl/Santiago/Sociedad/2020/09/04/671896/Seis-respuestas-claves-sobre-la-portabilidad-financiera-que-comienza-a-funcionar-el-martes.aspx>

Richards, D. (2000). The Productivity Basis for Paraguay's Economic Growth, 1970–96. *Development Policy Review*, 18(2), 177-194. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00106>

Rivarola, M. (2020, abril 24). La pandemia es como un la-

- boratorio con un Estado al desnudo. [https://www.youtube.com/watch?v=HxHGME8kEC8&feature=s-hare&fbclid=IwAR3RsB0a-AUh\\_e8W8sO\\_5U3lOCa-F3wCUgfWZ-NjmOP1dxYi7p98qk17sQJw](https://www.youtube.com/watch?v=HxHGME8kEC8&feature=s-hare&fbclid=IwAR3RsB0a-AUh_e8W8sO_5U3lOCa-F3wCUgfWZ-NjmOP1dxYi7p98qk17sQJw)
- Rodrik, D. (2012). Una economía, muchas recetas: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico. Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, I. (2020, enero 17). Casas de Crédito se alistan para inscripción en el BCP. Diario 5días. <https://www.5días.com.py/2020/01/casas-de-credito-se-alistan-para-inscripcion-en-el-bcp/>
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037. JSTOR.
- Santos, A. (2010). Paraguay: Haciendo frente a la trampa del estancamiento y la inestabilidad. International Monetary Fund.
- Sauma, P. (1993). La distribución del ingreso en el Paraguay. Universidad Nacional de Asuncion, Departamento de Investigaciones Socio-económicas (DIS).
- Schereiner, J., y Monges, F. (1993). Política Económica y Distribución del Ingreso en Paraguay. En P. Sauma (Ed.), *Ingresos y Política Económica, Educación y Empleo Agropecuario en Paraguay* (pp. 7-107). Universidad Nacional de Asuncion, Departamento de Investigaciones Socio-económicas (DIS).
- Sen, A. (1994). Growth Economics: What and Why? En

L.Pasinetti y R. Solow (Eds.), *Economic Growth and the Structure of Long-term Development*. MacMillan.

Serafini, V. (2017). *Elites y Captura del Estado*. Paraguay: Un estudio exploratorio. Decidamos.

Serafini, V. (2019). *Pobreza en Paraguay: Crecimiento económico y conflicto redistributivo*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.

Servín, B., y Vázquez, F. (2013). *El EDEP y los clústers*. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Agencia de Cooperación Internacional del Japón, *Estudio sobre el desarrollo inclusivo en el Paraguay: Experiencias de una cooperación internacional*. CEPAL-JICA.

Setrini, G. (2011). *Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural*. En F. Masi y D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay 1870 2010* (pp. 327-299). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.

Setrini, G., Anichini, F., Borda, D., Ramírez, J., y Servín, B. (2014). *Cadenas de valor y pequeña producción agrícola en el Paraguay* (F. Masi, Ed.). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP. <https://nyuscholars.nyu.edu/en/publications/cadenas-de-valor-y-pequena-produccion-agricola-en-el-paraguay>

Solo 29 casas de crédito están registradas. (2018, marzo 7). *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/de-174->

casas-creditos-que-operan-solo-29-se-registraron-se-prelad-n1136878.html

Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312-320.

Stiglitz, J. (1989). Markets, Market Failures, and Development. *The American Economic Review*, 79(2), 197-203. JSTOR.

Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. WW Norton & Company Inc.

Sugieren reformas antes de crear órgano de pensiones. (2016, marzo 23). ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/sugieren-reformas-antes-de-crear-organo-de-pensiones-1464738.html>

Vázquez, F. (2019). *La transformación territorial del Paraguay democrático (Colección 30 años de Democracia, Vol. 11)*. El Lector - ABC Color.

Vegh, C. A., y Vuletin, G. (2012). *Overcoming the Fear of Free Falling: Monetary Policy Graduation in Emerging Markets (Working Paper N.º 18175; Working Paper Series)*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w18175>

Velaztiquí, J. (2019). *El crecimiento económico del Paraguay y sus fuentes*.

World Bank. (1976). *Travel Briefs, Paraguay*. <https://archivesholdings.worldbank.org/travel-briefs-paraguay>

- World Bank. (1984). Economic Memorandum on Paraguay (Report N.º 4751-PA).
- World Bank. (2013). Growth Volatility in Paraguay. Sources, Effects, and Options (Report N.º 78318-PY).
- World Economic Forum. (2019). Global Competitiveness Report 2019: How to end a lost decade of productivity growth.
- Yusuf, S., y Stiglitz, J. (2001). Development Issues: Settled and Open. En G. Meier y J. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics: The future in perspective* (pp. 227-268). World Bank and Oxford University Press.





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.

ISBN: 978-99967-991-1-2



ISBN: 978-99967-991-2-9

