

**PARAGUAY:
CRECIMIENTO Y
PROGRESO SOCIAL**

PARAGUAY: CRECIMIENTO Y PROGRESO SOCIAL¹

El presente estudio examina la relación de crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el Paraguay, partiendo de la idea de que ambos son el resultado de los procesos tanto de las reformas económicas e institucionales del Estado para mejorar las políticas sociales y económicas, como de la globalización de los mercados de bienes y factores.² En esta serie de estudios de países en el contexto del Proyecto de “Crecimiento y Progreso Social” se parte del supuesto de que el Estado debería cumplir un doble rol: por una parte, constituirse en un agente proactivo en la inserción del sector privado en el comercio internacional dentro del contexto de la economía de mercado para generar crecimiento; y, por otra parte, convertirse en un promotor de políticas sociales para corregir las fallas del mercado, especialmente, reduciendo la pobreza, la desigualdad e inclusive el bajo crecimiento económico. Más específicamente, estos estudios plantean dos preguntas fundamentales: la primera, ¿existe o no dicotomía entre crecimiento y progreso social? y, la segunda, ¿el problema radica en los nuevos paradigmas que se pretenden adoptar o más bien, obedece a las ineficiencias propias de las políticas económicas y sociales para lograr el crecimiento con progreso social? En la primera sección se presentan las características fundamentales de la economía paraguaya; luego se discuten las reformas de primera y segunda generación aplicadas en el país; prosigue el informe con un breve análisis de la economía política y concluye el estudio identificando al Paraguay entre los países de bajo crecimiento y altos niveles de pobreza y desigualdad, por el escaso desarrollo de las instituciones y por los errores de las reformas.

1. ANTECEDENTES

Paraguay es un país prácticamente sin experiencia democrática, con una economía fundamentalmente agroganadera, con poca diversificación productiva, baja productividad, con grandes niveles de desigualdad social y un escaso desarrollo del mercado y del Estado. Desde el inicio de su vida independiente (1811), ha tenido prolongados períodos de dictaduras,

1 El autor agradece la participación de Julio Ramírez, economista del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

2 Nota de la Konrad Adenauer Stiftung, KAS (2006) sobre “Crecimiento y Progreso Social”.

guerras civiles y guerras con los países vecinos; el país carece de litoral marítimo y el desarrollo de su infraestructura vial es extremadamente deficitario. En casi doscientos años de existencia, su economía ha experimentado bajos niveles de crecimiento; su estructura productiva está concentrada en la extracción y exportación de algunos rubros intensivos en recursos naturales, que experimentan cambios, a veces, en la composición de la oferta doméstica como resultado de la modificación de la demanda internacional. En una primera etapa, esta estructura estaba dominada por la yerba mate, madera, tanino, tabaco, y en una segunda y más reciente por el algodón, soja, ganadería y producción de energía.³

Contrariamente a los demás países latinoamericanos, la economía paraguaya ha logrado mantener una relativa estabilidad macroeconómica, un bajo nivel de endeudamiento y una apertura de su comercio desde la década de los sesenta. En el campo institucional, el país no ha logrado conformar instituciones públicas eficientes y creíbles. El desarrollo de los tres poderes del Estado ha sido y sigue siendo débil, inicialmente como consecuencia de la dictadura (1954-1989) y posteriormente durante la transición (1989 en adelante); el gobierno no ha podido superar el sectarismo y sigue sometido fuertemente a los intereses políticos partidarios. Esta forma de administrar el Estado no ha sido favorable para diseñar e implementar una estrategia de crecimiento sostenible con equidad social. Por el contrario, el Estado ha facilitado altos grados de informalidad, fuerte presencia de la corrupción y una democracia de baja calidad. Y, al mismo tiempo, ha sido responsable, juntamente con la globalización, del bajo crecimiento con altos niveles de pobreza y desigualdad. Estas ineficiencias e insuficiencias institucionales están reflejadas en los índices de transparencia, de gobernabilidad y de competitividad a nivel mundial.⁴

La dictadura creó una relación de poder basada en el Estado, el partido único y las Fuerzas Armadas, que impidió el desarrollo de la burocracia profesional, de los partidos de oposición y la formación de una ciudadanía

3 Esta primer sección está basada en D. Borda "Paraguay: los resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas". CEPAL, 2007 y D. Borda. *Auge y Crisis de un Modelo Económico: el caso paraguayo*. Asunción: Universidad Católica, 1994.

4 Transparencia Internacional identifica a Paraguay en su índice de percepción de corrupción en la posición 98 de 102 países (2002); 123 de 133 (2003); 140 de 145 (2004) y 144 de 158 (2005); según Latino-barómetro en 1996: 59% de los paraguayos preferían un gobierno democrático y sólo 26% preferiría un gobierno dictatorial; para el 2005, sin embargo, solo 32% seguían apostando a un gobierno democrático y 44% a un gobierno dictatorial. El Foro Económico Mundial en su índice de competitividad ha ubicado al Paraguay en la posición 76 de un total de 80 países (2002-2003); 95 de 101 (2003-2004); 113 de 117 (2005-2006).

activa. La transición a la democracia tuvo su origen en un golpe de Estado liderado por las Fuerzas Armadas (febrero 1989). El partido de gobierno es el mismo que está en el poder hace sesenta y uno años. Con esta acción militar y de la mano del mismo partido político, se abren las puertas a la democracia, después de 35 años de dictadura, pero, hasta ahora, sin lograr consolidar la democracia y el desarrollo del Estado. A la actual administración, han precedido tres presidentes electos.⁵ El último, antes de cumplir un año de su mandato, fue reemplazado por un gobierno designado por el Parlamento⁶, frente a su inminente destitución vía juicio político por el asesinato del vicepresidente (marzo 1999). En este período de diez y nueve años de democracia, además se dieron tres intentos fallidos de golpes de Estado⁷ que denotan la escasa tradición democrática de la sociedad, en particular de la clase política, y el débil desarrollo institucional del Estado.

Este contexto político necesariamente tiene derivaciones económicas. El crecimiento económico promedio durante 1981-2005 fue solamente de 2 por ciento mientras que el crecimiento demográfico se mantuvo en el orden de 2,8 por ciento. El crecimiento por habitante disminuyó durante este periodo 16 por ciento, una de las peores cifras de la región. Las causas de este retroceso económico han sido varias. Los factores externos han sido desfavorables y recurrentes. La volatilidad económica de los países vecinos como Brasil y Argentina, principales socios comerciales, golpeó a esta economía en el pasado reciente. La sequía y la caída de los precios internacionales, principalmente del algodón, también contribuyeron con el estancamiento económico. La creación del MERCOSUR en 1991 redujo el comercio de triangulación (importación y reexportación), principalmente con el Brasil, afectando de manera adversa a la economía doméstica. Los factores internos, a su vez, han sido poco favorables para generar mejores condiciones para el desarrollo del mercado y las inversiones privadas en las dos últimas décadas. La corrupción y la economía informal han frenado las inversiones privadas serias. Las altas tasas demográficas, la asignación ineficiente de las inversiones y las crisis financieras de los noventa, en parte, como resultados de las reformas, no contribuyeron para impulsar un crecimiento económico. Y, sobre todo, la ausencia de una estrategia que mejore la calificación de los recursos humanos, que priorice la inversión

5 N. Duarte F: 2003-2008 y A. Rodríguez: 1989-1993; J. C. Wasmosy: 1993-1998; y R. Cubas: 1998-2003.

6 L. A. González M.: 1999-2003.

7 Diciembre 1995, Abril 1996 y Diciembre 2001.

pública en infraestructura y que desarrolle las instituciones del Estado para favorecer las inversiones privadas, tiene un peso específico gravitante para explicar el bajo crecimiento, la reducción de la pobreza y la desigualdad en las últimas dos décadas.⁸

La desaceleración económica en los ochenta, no obstante, se dio en toda la región. Los países latinoamericanos han encarado una serie de reformas y programas de estabilización en los años noventa, como respuesta a la década perdida de los ochenta y como resultado de las exigencias de los organismos multilaterales. Estos cambios comprendían: liberalización de los mercados internos y el comercio internacional; privatización de las empresas públicas; políticas fiscales y monetarias restrictivas para controlar la inflación; reformas del sistema financiero y tributario; achicamiento del Estado; y garantías para atraer el capital extranjero. La aplicación de las medidas de reformas en el Paraguay, según las prescripciones de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), ha sido siempre parcial, discontinua y, en ciertos casos, inapropiada. Esta situación responde, en parte, a las limitaciones internas –por incapacidad o por intereses particulares– del estamento político, parte del empresariado, y de la burocracia estatal, en ocuparse de formular sus propias recetas, y, en parte a la presión de los organismos internacionales, interesados en implementar sus reformas pero sin tomar plenamente en cuenta las peculiaridades nacionales.

Los resultados económicos y sociales de las políticas públicas han estado fuertemente condicionados por la inestabilidad política y las fallas gemelas históricas: insuficiencia e ineficiencia del Estado y escaso desarrollo de los mercados. Junto a los factores exógenos, el ciclo económico de expansión y contracción de las tres últimas décadas está marcado por el ciclo político, constatado también en otras sociedades⁹, pero con mayor razón en el caso paraguayo por la vigencia ininterrumpida de un único partido en el ejercicio del poder, con múltiples disputas internas de liderazgos pero sin alternancia política (Gráfico 1).

La primera etapa de este ciclo económico-político (1973-1981) se ha caracterizado por un auge económico sin precedentes, con un crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) real de 9,6 por ciento y

8 D. Borda, "La Economía y el Empleo en el Paraguay" (pp. 1-13), en D. Borda (editor). *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, 2007.

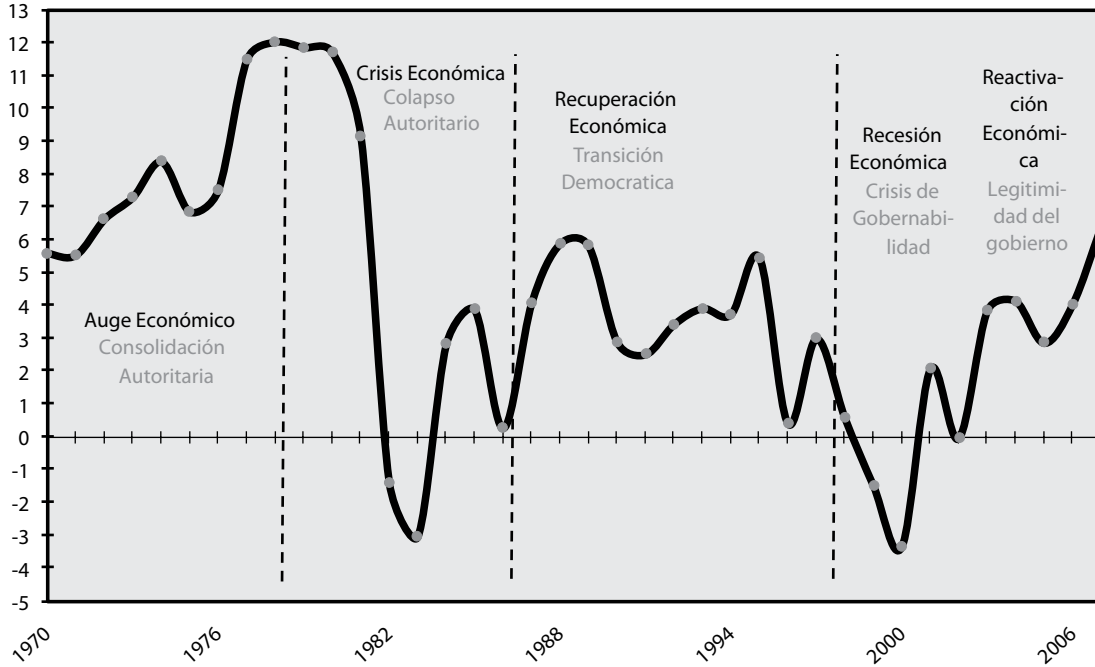
9 Alesina, A. y D. Rodrik (1994). "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*. 109: 465-90.

del PIB per cápita de 6,5 por ciento.¹⁰ Este salto significativo en la actividad económica coincide con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú (compartida con el Brasil)¹¹, la expansión de la frontera agrícola en tierras fiscales y la hegemonía de la dictadura militar. La segunda fase (1982-1988) representa el periodo de crisis económica y política, expresada en una fuerte caída de la tasa de crecimiento económico y el deterioro del régimen político autoritario. El crecimiento promedio anual del PIB fue de apenas 1,8 por ciento y del PIB per cápita de -1,3 por ciento.

10 Datos del Banco Central del Paraguay, serie 1969-2007, año base 1994=100

11 La hidroeléctrica de Itaipú contribuyó con el desarrollo del sector de las construcciones, transporte y del sector servicio, principalmente financiero.

Gráfico 1
CICLO ECONÓMICO Y CICLO POLÍTICO
(Variación porcentual del PIB, 1994=100)



Fuente: BCP - Cuentas Nacionales

La tercera etapa (1989-1998) se inicia con una ligera recuperación económica y es el punto de partida de la transición a la democracia y de las reformas (1989). El incremento porcentual del PIB por año logra ubicarse en 3,2 por ciento y la tasa de crecimiento por habitante muestra una recuperación de 0,5 por ciento. Este periodo también ha sido de cambios importantes en la política económica e institucional del país. Se abandonaron el régimen de cambios múltiples y los controles de precios; se liberaron los mercados financieros y se redujeron los encajes legales; se simplificaron los impuestos; y se promulgaron nuevas leyes económicas. En esta etapa se producen las crisis bancarias más grandes del país, por pretender implantar normas maximalistas, por fallas en la secuencia de las reformas y por subestimar las restricciones de recursos humanos y tecnológicos. De 34 bancos y 63 empresas financieras existentes entre 1995-1998, permanecieron en plaza sólo 18 bancos y 22 financieras. El costo estimado de la crisis financiera fue de alrededor del 10 por ciento del PIB y su efecto sobre el sector real ha sido fuerte y prolongado, asimismo sobre los ahorristas afectados.

La cuarta etapa (1999-2002)¹² se caracteriza por una retracción económica, freno en la reforma y crisis de gobernabilidad. Es un periodo marcado por tres años de recesión (1998, 2000 y 2002), un crecimiento real del PIB anual de -0,7 por ciento y una tasa de crecimiento anual promedio por habitante de -2,7 por ciento. Todo ello ocurrió a pesar de un préstamo (de Taiwán) para la reactivación económica de alrededor de US\$ 500 millones. La caída de los precios internacionales de la soja y del algodón (1999-2002) –principales rubros de exportación juntamente con la carne vacuna– fue significativa y representó un descenso de -3,9 por ciento y -10,8 por ciento respectivamente con relación al periodo anterior (1989-1998).¹³ La última etapa (2003-2008) coincide con una recuperación del crecimiento económico en torno al 4,3 por ciento, hasta 2007, y la presencia de un gobierno legítimo, sin fraudes electorales, ni reclamos de impugnación. El actual gobierno inició su periodo con una nueva serie de

12 En realidad el periodo constitucional es de 15 de agosto de 1998 al 15 de agosto de 2003 pero por el cambio de presidente en marzo de 1999 se considera esta cuarta etapa 1999-2002 y el nuevo gobierno electo, que asume en agosto, comparte ya las decisiones desde abril 2003, conocido el resultado de las urnas.

13 En este periodo el gabinete del gobierno estuvo integrado, por primera vez, por ministros pertenecientes a los partidos de oposición con representación parlamentaria. La distribución de cuotas de poder sin un compromiso programático, y la nula experiencia de coaliciones política en el país, han contribuido, más bien, para debilitar la gobernabilidad.

reformas principalmente, fiscal y, en menor medida, financiera.¹⁴

Durante estos ciclos o etapas la estructura productiva ha variado poco. El sector agrícola ha estado expuesto a los efectos de los factores exógenos adversos (clima y precio internacional) pero con una tendencia incremental. La participación del sector agrícola en el PIB global desde los setenta hasta fines de los noventa ha oscilado entre el 16 por ciento y 13 por ciento (Cuadro 1). En el periodo más reciente dicha participación ha aumentado de 11 por ciento (1999-2002) a 14 por ciento (2003-2006), por efecto principalmente de la expansión del cultivo de la soja. El sector industrial, por el contrario, ha venido mostrando una caída en la participación del PIB. En las décadas de los setenta y ochenta su participación ha sido de 16,4 por ciento, pero más recientemente ha experimentado un descenso paulatino de 15,9 a 14,2 por ciento. La participación de los otros sectores, como ganadería y servicios, ha estado en torno a 5 por ciento y 50 por ciento, respectivamente, en el periodo comparado.

Cuadro 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES

Tasa de participación (Promedio)

Año	Agricultura	Ganadería	Industria	Servicios (*)
1976-1981	16,0	5,1	16,7	47,6
1982-1988	13,6	4,3	16,3	50,2
1989-1998	13,3	4,2	16,3	50,8
1999-2002	11,1	4,3	15,9	54,2
2003-2006	14,2	4,9	14,2	51,4

Fuente: BCP - Año Base 1994 = 100

(*) Electricidad y Agua, Comercio y Finanzas, Transporte y Comunicaciones y Otros Servicios

En general, el comportamiento del PIB real está vinculado muy fuertemente a la variación del crecimiento del sector agrícola. Durante el periodo de auge económico (9,6% anual), el incremento del sector agrícola ha sido de 8,6 por ciento y el del sector industrial de 10,3 por ciento, este último, por estar en ese entonces más vinculado al sector agrícola y al sector de las construcciones y transporte. Durante el largo periodo de estan-

14 Después de dos intentos fallidos (2001 y 2002) y de 43 años de lo última, el gobierno logra un acuerdo con el FMI el 15 de diciembre de 2003. Este acuerdo también era una condición para negociar con los organismos multilaterales y bilaterales frente a la delicada situación fiscal y financiero del país.

camiento económico (2,0%), desde 1982 hasta 2002, la tasa de crecimiento agrícola ha estado en torno del 3,8 por ciento (1982-1988), de 2,9 por ciento (1989-1998) y de 3,5 por ciento (1999-2002); luego, se registro un salto importante de este sector desde 2003 hasta 2006 por el incremento de la producción de la soja y la carne.

Este crecimiento lento de la economía ha impactado negativamente en la situación del empleo, la pobreza y la desigualdad. La tasa de desempleo y la de subocupación, incluyendo la oculta, en 1997-98 estaban en torno al 14,9 y 19,2 por ciento, respectivamente. Para el 2002, por el efecto de la recesión, el desempleo llega a 17,1 por ciento y la subocupación a 22,5 por ciento con relación al total de la fuerza laboral (Cuadro 2). Luego, disminuye el desempleo desde 2003 de 13,4 a 11,1 por ciento en 2006, pero el subempleo se mantiene alto en este periodo, en torno al 24 por ciento. Durante la recuperación económica del 2003-2006 (4,0%) nuevamente el motor del crecimiento ha sido el sector agrícola, con un salto de 8-9 por ciento en dicho periodo, fuertemente influenciado por la expansión del cultivo de la soja y de la producción ganadera.¹⁵

Cuadro 2 **DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN** **País Total**

Año	Abierto¹	Oculto²	Total	Visible	Invisible⁴	Total
1995	3,4	2,6	6,0	6,1	10,6	16,7
1997/98	5,4	9,5	14,9	6,5	12,7	19,2
1999	6,8	9,7	16,5	6,1	11,5	17,6
2000/01	7,6	8,3	15,9	7,7	14,4	22,1
2002	10,8	6,3	17,1	7,8	14,7	22,5
2003	8,1	5,3	13,4	7,6	16,5	24,1
2004	7,3	3,9	11,2	8,1	16,1	24,2
2005	5,8	3,7	9,5	6,7	18,4	25,1
2006	6,7	4,7	11,4	5,0	19,0	24,0

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

1/ Desempleo Abierto: Personas en edad laboral que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar empleo asalariado o un empleo independiente

2/ Desempleo Oculto: Personas que no estaban trabajando y no buscaron trabajo durante el periodo de referencia, porque no creen posible encontrarlo.

3/ Subocupación Visible: Personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

4/ Subocupación Invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el periodo

15 Banco Central del Paraguay: Cuentas Nacionales.

La pobreza sigue un comportamiento similar al del crecimiento y la ocupación laboral. De un 32,1 por ciento en 1997-1998 se incrementaba a 46,4 por ciento en 2002, con una expansión significativa de la extrema pobreza de 17,3 a 21,7 por ciento a nivel país y con una mayor incidencia en el área rural (Gráfico 2). Entre 2003-2005 se reduce la indigencia (pobreza extrema) de 21,1 a 15,5 por ciento, pero el nivel de pobreza se mantiene casi constante en torno al 22 por ciento.¹⁶

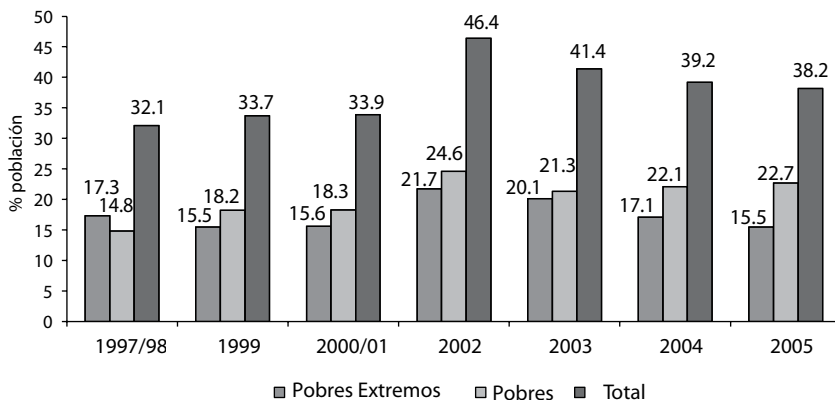
El nivel de desigualdad de ingreso muestra una ligera recuperación; el Índice de Gini en 1995 era de 0,617, para el 2002 cae a 0,572. En el período 2003-2005, se observa una retracción de 0,562 (2003), a 0,524 (2005), según datos de la CEPAL.¹⁷ Las cifras expuestas sobre la economía paraguaya y las preguntas planteadas en este informe remiten a revisar algunos estudios sobre el crecimiento y reducción de la pobreza.

El crecimiento y el desarrollo tradicionalmente se explican por las altas tasas de ahorro y acumulación de capital físico de un país. Un estudio reciente (Easterly y Levine, 2002), sin embargo, muestra que la diferencia de crecimiento entre países, y de un país en particular, a través del tiempo, está más bien asociada con las políticas que aumentan la productividad de los factores que con la acumulación de capital; así como existe también, según este estudio, una respuesta positiva del crecimiento, a los cambios tecnológicos, y a las externalidades (instituciones sólidas). Otro estudio (Perry et al., 2007) invierte la explicación tradicional, que presenta la pobreza y la desigualdad como una consecuencia del crecimiento económico inicial, sostiene, por el contrario, que el bajo crecimiento genera pobreza y ésta, a su vez, genera bajo crecimiento (circulo vicioso). Este informe plantea que la reducción de la pobreza y la desigualdad son condiciones necesarias para el alto crecimiento económico y éste, al mismo tiempo, ayuda a bajar los niveles de pobreza y desigualdad (circulo virtuoso). Estos dos estudios afirman la importancia de las políticas económicas y de las instituciones y descarta la dicotomía entre crecimiento y pobreza-desigualdad.

16 Los datos estadísticos sobre empleo y pobreza, previo a 1997, presentan mucha inconsistencia e imprecisiones.

17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina*.

Gráfico 2
Población en Situación de Pobreza¹ y Pobreza Extrema²
% sobre población total



Fuente: Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y Pobreza. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Notas:

- 1/ Pobreza: Es cuando el nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) de una población es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisfacen los requerimientos mínimos para la sobre vivencia humana).
- 2/ Pobreza Extrema: Se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas.

Por consiguiente, corresponde plantearse ¿qué políticas y qué instituciones son las más apropiadas para lograr el crecimiento y el progreso social? Una vertiente de la economía política que orientó las reformas de los noventa (Williamson, 1999), apunta a una lista de diez instrumentos de políticas: reducción del déficit fiscal, priorización y control del gasto, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, determinación del tipo de cambio por el mercado, liberalización del comercio, libertad para la captación de inversiones extranjeras directas, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados para promover la competencia, y garantía para el derecho de propiedad. En otras palabras, el crecimiento económico es posible, según lo que se dio en llamar el Consenso de Washington, con políticas macroeconómicas prudentes, una orientación de la producción hacia la exportación y el libre mercado de bienes y servicios. A este conjunto de políticas, llamada reformas de primera ge-

neración, siguió otra etapa, aunque con menor ímpetu, llamada reformas de segunda generación (Naim, 1999), que apuntaban básicamente a las reformas institucionales. Estos cambios eran políticamente más difíciles, porque su impacto no era inmediato y visible como las reformas de la primera generación; además, sus costos cargaban principalmente ciertos grupos con influencia política. Estas reformas eran también más complejas por involucrar a diversas agencias del Estado y actores sociales y políticos. Dentro de este contexto de cambios a nivel internacional, ¿cuál ha sido la experiencia paraguaya sobre la implementación de las reformas y sus resultados?

2. REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

Las reformas en el Paraguay, como se mencionara, han sido parciales y no continuas, y, en muchos casos, reversibles. También los cambios de la política no han sido secuenciales en términos de primera y segunda generación de reformas. Esta situación tiene explicaciones que merecen ser revisadas como punto de partida. La inestabilidad macroeconómica nunca ha llegado a niveles de hiperinflación, déficit fiscal mayor de 5 por ciento del PIB, endeudamientos mayores del 45 por ciento del PIB; tampoco en los peores momentos el atraso del pago de la deuda llegó al límite que significara un corte en las transferencias externas.

A diferencia de otros países, la economía paraguaya también era abierta; la importación y la reexportación de bienes han sido una de las estrategias para penetrar las economías protegidas de Brasil y Argentina, cuya consecuencia adversa se reflejaba en una economía doméstica subterránea o informal de gran peso, que debilitaba el ejercicio del control estatal y generaba corrupción. Asimismo, la intervención del Estado más bien estaba centrada sobre el manejo de las empresas del Estado, de servicios públicos (electricidad, agua y telefonía), de producción de bienes (cemento, acero, alcohol y caña) y de otros servicios (puertos, aeropuerto, flota marítima, líneas aéreas, instituciones financieras de primer piso), que en los controles de precios. La fijación de precios, en la práctica, no existía; los controles de precios de productos de la canasta familiar no eran efectivos porque el gobierno no disponía de la capacidad para ejercer dicha fiscalización. El Estado sí tenía mayor forma de control, en el caso de las tasas de interés

y los tipos de cambio. Ambas intervenciones, empresas públicas y control de precios, reforzaban la corrupción y no precisamente permitían el logro de los objetivos de dichas políticas, de facilitar el crecimiento y proteger a los sectores vulnerables.

Otra peculiaridad del gobierno del Paraguay consistía que sin hacer reforma agraria, distribuyó tierras fiscales a los pequeños productores en los sesenta y setenta, y era, también, el gran proveedor de empleos frente a la ausencia de empresas de gran porte. La distribución de tierra y la generación de empleo público reforzaron más las lealtades políticas, retrazando aún más el desarrollo del Estado, la formación de una burocracia profesional y una ciudadanía más autónoma. También retrasa el desarrollo del mercado porque el sector privado seguía dependiendo fuertemente del sector público como proveedor de bienes y servicios y para tener acceso a los activos como tierra y financiamiento.

El ejercicio del poder en mano de un solo partido político no ha permitido el desarrollo de las instituciones del Estado, la competencia del mercado y la vigencia de los partidos políticos, con opciones de poder. La relación Estado-partido generó un empresariado fuertemente dependiente del gobierno y gran clientelismo en torno a la creación de empleo directo en la burocracia e indirecto mediante el reparto de las tierras fiscales. Dentro de este contexto peculiar, es posible entender las iniciativas de reformas, de primera generación, de la política macroeconómica y, la liberalización de los mercados y del comercio exterior en el Paraguay.

2.1 Política Macroeconómica

Las reformas de la política económica han pasado por dos fases. La primera fue al inicio de 1989; el gobierno enfrentaba un brote inflacionario, un déficit fiscal y atraso en el pago de las deudas. La segunda, al comienzo de 2003, el gobierno enfrenta los mismos problemas de la primera que volvían a manifestarse.

En la primera fase, se promulgó la nueva ley tributaria de 1991, que simplifica el sistema de recaudación de impuestos, amplía la base de los contribuyentes y dota de eficiencia y neutralidad a la asignación de los recursos; y, al mismo tiempo, modifica la estructura arancelaria. Los objetivos básicos de la reforma tributaria fueron: a) lograr un ordenamiento jurídico integral del sistema tributario en armonía con la política económica general; b) alcanzar niveles de ingresos tributarios, de tal forma que la presión tributaria

no impacte o afecte adversamente las decisiones de los agentes económicos; c) estimular la transparencia, inducida por la simplicidad de la legislación y la administración tributaria; y d) crear un verdadero sistema tributario coherente. El nuevo régimen tributario sustituyó a más de 30 impuestos, además de simplificar y modernizar el sistema impositivo paraguayo. Esta ley comprendía la reforma de los impuestos internos y la reforma arancelaria, porque todos los aranceles de importación se reducían drásticamente a un promedio del 10 por ciento. El impuesto que fue postergado repetidamente en su aplicación ha sido el impuesto a la renta agropecuaria, que recién entró en vigencia en 1996-1997.

Otra medida importante aplicada en 1989 fue la adopción de un nuevo régimen cambiario. Se abandonó el sistema de cambio múltiple donde el dólar tenía diferentes precios fijos.¹⁸ A partir de febrero de 1989, pasó de cambio múltiple a cambio único y libre, dentro del sistema de flotación administrada, en donde el mercado determina el precio de las divisas, de acuerdo a cierta banda que establece el Banco Central del Paraguay (BCP), conforme a su programa monetario de control de la inflación. Este sistema corregía las distorsiones creadas por el régimen de tasas múltiples, pero absorbía en exceso el costo del control de la inflación, expresado en términos de rezago cambiario.¹⁹

Esta primera ola de reformas fue perdiendo peso con los decretos reglamentarios que significaban nuevas perforaciones a la reforma tributaria y la ausencia del control de gastos. Para 2002, el déficit fiscal mostraba una tendencia expansiva a partir de 1995; el promedio del déficit anual era del orden de 2,5 por ciento del PIB, con 3,57 por ciento en 1999, 4,27 en el 2000 y 2,95 en el 2002. Esta situación respondía en parte al escaso incremento de las recaudaciones a pesar de la reforma, que no pasaba del 10,5 por ciento del PIB, por las múltiples exenciones y excepciones a la ley de reforma tributaria de 1991 (Shome et al., 1999), a la debilidad administrativa y la conocida corrupción de la Subsecretaría de Tributación y la Dirección de Aduanas. Asimismo, con la nueva constitución de 1992 se crean nuevas instituciones –Contraloría General de la República, Ministerio Público, Gobiernos Departamentales, Tribunal de Justicia Electoral– que implicaban más contrataciones, además de la ampliación de la cantidad

18 Existían: a) tasa para las exportaciones, b) tasa para las importaciones, c) tasa preferencial para importaciones de insumos y maquinarias utilizadas para la inversión en el sector productivo, d) tasa preferencial para las importaciones del estado, y e) tasa preferencial para el pago de la deuda externa pública.

19 La inflación acumulada era mucho mayor que el incremento del precio del dólar en términos de moneda doméstica.

de cargos en las antiguas agencias y mejoras salariales. Esta situación de déficit fiscal en expansión era alimentada también por el aumento del déficit de las diferentes cajas fiscales –jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la Administración Central, el Ejército, la Policía, y empleados de Poder Judicial– que implicaba transferencia del Tesoro; a tal punto que, dos tercios del déficit fiscal tenían su origen en el déficit de la mencionada caja fiscal.²⁰

Este rebrote de desequilibrio macroeconómico empezaba a expandirse al inicio de los primeros años del 2000. El creciente déficit fiscal y el incremento de la deuda pública ubicaban al país frente a una inminente cesación de pagos. El déficit fiscal y el atraso de pagos de la deuda fueron encarados recién en 2003–2004, a través de un conjunto de medidas: la Ley de Adecuación Fiscal (reforma impositiva), la reforma de la Caja Fiscal, la renegociación de la deuda interna y la adopción de un nuevo Código Aduanero. El inicio de la reforma marca la promulgación de la Ley 2345 de la Caja Fiscal (diciembre 2003). Esta reforma consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, financiado por el Gobierno Central.²¹ Además del problema anual de transferencia del Tesoro para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios inmediatos.²² La repercusión inmediata de la reforma ha sido la reducción del déficit operativo de la caja por el aumento del aporte del funcionario público en servicio del 14% al 16%. Asimismo, la sostenibilidad de la caja a largo plazo ha mejorado y la división en dos direcciones independientes: de jubilaciones y de pensiones, ha permitido mejorar la gestión y disminuir el tráfico de influencia y la corrupción.

La reforma tributaria, llamada de Adecuación Fiscal, fue promulgada en julio de 2004. Esta reforma tributaria contemplaba la formalización de la economía pretendía corregir la muy baja presión tributaria (10% del PIB), manteniendo tasas impositivas bajas; ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos. La norma tributaria previa tenía un gran número de escapes legales (46 exenciones) que dificultaban la administración; adolecía de las inexplicables ausencias de otros impuestos universales, como el tributo sobre la renta personal, o sobre la ganancia del capital

20 Ibidem.

21 Borda, D. Editor. (2003). *Globalización y Crisis Fiscal: casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Asunción: CADEP.

22 Porque: a) a mediano plazo era insostenible, b) la heterogeneidad de las diferentes cajas significaba una grave falta de equidad en el sistema y c) la no portabilidad del seguro al cambiar un funcionario de un sector a otro dentro del gobierno constituía un obstáculo serio para ordenar el sector público.

o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas.²³ La nueva reforma simplificaba el sistema en una fórmula de 10-10-10; vale decir 10 por ciento de IVA para todos los productos y servicios; 10 por ciento de impuesto a la renta personal con ingresos superiores a 10 salarios mínimos legales; y 10 por ciento a la renta de todas las empresas (agropecuaria, industrial y de servicio).²⁴ Excluyendo la mejora en la gestión administrativa, el rendimiento estimado con la vigencia plena de la reforma era del orden de 1,5 por ciento del PIB. El proyecto original ha sido alterado bajo la fuerte presión de los sectores afectados, principalmente del ámbito más influyente del empresariado y líderes políticos.

Aún con estos privilegios de bajas tasas, la competitividad país no ha mejorado.²⁵ Los altos déficits en los servicios públicos²⁶ y la baja calidad del gasto público constituyen dos problemas serios para el desarrollo. Una limitación es no asignar correctamente los escasos recursos para invertir en la gente y en los servicios, principalmente viales para un país sin litoral marítimo; y otra, es la baja recaudación a causa de la corrupción y los privilegios. De lo que se trata, entonces, es de romper esta inconsistencia histórica expresada en la necesidad de mayores recursos para obras de infraestructura e inversión en capital humano para mejorar la competitividad país, pero la inexplicable vigencia de un régimen impositivo con una muy baja presión tributaria pareciera ser un círculo vicioso funcional para el Estado ineficiente y corrupto y un empresariado conservador y rentista. El Paraguay es el país con más baja dotación de infraestructura y calificación de recursos humanos de la región y, paradójicamente, el país con la menor presión impositiva; esta situación limita su posibilidad de crecimiento en una economía globalizada. La red vial en 2006 no excedía 30 mil kilómetros, de los cuales 4 mil están pavimentados, 190 están empedrados y 25,8 mil son de tierra; y, el sobre costo de la mediterraneidad por problemas de transporte y logística representa 4,3 por ciento del PIB (US\$ 327 millones).²⁷

23 Shome, P. et al. (1999) *Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario*. Departamento de Finanzas Públicas, FMI.

24 Tres aspectos son relevantes: el IVA para la soja (que el Congreso eliminó), la inclusión del impuesto a la renta personal, por primera vez y el impuesto a la ganancia de las empresas agropecuarias. La reducción del impuesto a las ganancias de las empresas de 30% a 10% obedeció a: a) el rendimiento de ese impuesto nunca pasó 10% por las exenciones; b) para introducir el impuesto a la renta personal (*trade off*), y la sociedad de emisión de capital pagaba solo el 10%.

25 Paraguay está ubicado en la posición 113 sobre una muestra de 117 (Brasil 65, Uruguay 54 y Argentina 72) según el Índice de Competitividad de World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2005-2006*.

26 Banco Mundial (1996). *The role of the State*. Informe N° 15044-PA. Washington, DC.

27 USAID, "Impacto del Transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay". Junio 2006

Otra reforma importante en el campo fiscal, vinculada a las dos primeras mencionadas, ha sido la promulgación en el 2004 del nuevo Código Aduanero (*Ley 2422*), que actualiza las normas de acuerdo a los estándares internacionales, permite la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y abre la posibilidad para la profesionalización de los recursos humanos.²⁸ La resistencia fue fundamentalmente en la fase de implementación de la ley, que convierte a la aduana en un ente autónomo, y cuyo primer objetivo es la profesionalización de los funcionarios. La Dirección de Aduanas es un símbolo político y económico del poder. Los funcionarios han sido reclutados casi exclusivamente desde la dirigencia y mandos medios del partido de gobierno. En 61 años de gobierno del Partido Colorado, los cargos claves estaban reservados para los presidentes de seccionales, o de base del partido, conforme a sus méritos electorales y su capacidad de compartir los recursos no ingresados al fisco, provenientes de la recaudación de tributos del comercio. La tradición de contrabando en el Paraguay está asociada a las 17 administraciones aduaneras del país. Además de las reformas de las normas, el cambio implicaba adoptar una estrategia de recursos humanos capaz de ejercer un mayor control, informatizar las operaciones, evaluar y reasignar funcionarios que en su mayoría no han accedido a los cargos por la vía de la competencia de méritos y actitudes.²⁹

Otro cambio relevante para construir la confianza institucional ha sido la firma (noviembre 2003) del Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y los miembros de la Asociación de Bancos para renegociar los vencimientos de la deuda interna.³⁰ Este acuerdo se plasmó en una ley por la que dicha obligación implicaba extender el periodo de rescate de los bonos a 5 años y a una tasa menor de la comprometida 9,5 por ciento en dólares).

Por último, la fuerte depreciación del tipo de cambio en el periodo 1999-2002 para favorecer al sector exportador, generó una presión inflacionaria y al mismo tiempo, una fuerte caída de las reservas internacionales por el costo de las crisis bancarias producidas entre 1995-1998. En esta segunda fase de la reforma, se ha logrado bajar la tasa de inflación,

28 Según una encuesta realizada por el Banco Mundial y el CISNI, entre las instituciones del Estado más corruptas aparecen: la Dirección de Aduanas, el Poder Judicial y la Subsecretaría de Tributación.

29 Las Aduanas eran el principal botín del Partido Colorado por la sencilla razón que una buena parte de los ingresos tributarios dependía tradicionalmente de los ingresos aduaneros o arancelarios (actualmente en 18% y con el régimen de turismo, cerca del 40% por el cobro de IVA y renta diferenciada en aduanas).

30 Vencimiento de bonos del Tesoro de US\$ 138,1 millones, inicialmente a tres años de plazo y con una tasa de interés del 9,5 por ciento.

duplicar las reservas y mantener un tipo de cambio estable, con una mejor coordinación de la política fiscal y monetaria.

2.2 Liberalización de los mercados

La liberalización de las tasas de interés y la eliminación del crédito dirigido fueron medidas aplicadas en 1990.³¹ Desde octubre de ese año, se liberan las tasas de interés y desde entonces el mercado determinaba el precio del dinero. El sistema de redescuento fue suspendido en 1994 y reemplazado por la emisión de bonos del Tesoro Nacional para el financiamiento de la campaña del algodón 1993-1994. En 1994-1995, la cosecha de algodón fue financiada fundamentalmente por bancos públicos.

Importantes avances se han logrado con relación al marco regulatorio del sector financiero, con la promulgación de una nueva Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, la Ley de Bancos y la Ley de Seguros. Además, cinco nuevas leyes vinculadas con el mercado de capitales³² fueron promulgadas. Mas específicamente en relación al sistema financiero, durante la segunda fase de la transición (1993-1998) se han logrado cambios importantes en el marco regulatorio. El número de financieras reguladas (legales) sumaba 29 en 1989, para pasar a 61 en 1997. En cuanto a las financieras no reguladas, se estima la existencia de 60 de ellas en 1989, reduciéndose en forma gradual para llegar a 37. La facilidad de ingreso al sistema de empresas financieras, más la escasa capacidad de supervisión del Banco Central contribuiría luego a la generación de las sucesivas crisis financieras de 1995 y 1998.³³ Las causas de las crisis han estado vinculadas a la proliferación de intermediarios financieros, insuficiente capitalización, prácticas fraudulentas, existencias de empresas vinculadas y gestión financiera deficiente o negligente por el lado de los bancos y financieras; y por el lado de la autoridad monetaria a la escasa capacidad de control de la Superintendencia del Banco Central. En 1995 existían 34 bancos y 63 financieras; en 1998, después de la serie de crisis bancarias, quedaron 23 bancos y 36 financieras. Posteriormente en 2002, después de la caída

31 Los topes para las tasas de interés eran de 28 por ciento para la tasa activa (préstamos comerciales), 12 por ciento para la tasa pasiva (ahorros a la vista) y de 18 por ciento para la tasa pasiva de depósitos a plazo en 1989. En 1990, los topes eran 40 por ciento, 12 y 26 por ciento respectivamente, fijados aun por el Directorio del Banco Central del Paraguay.

32 Ley de mercado de capitales, de auditoría externa, empresas calificadoras de riegos, bolsa de productos y securitización.

33 En relación a los bancos, en 1988, existían 24 bancos para pasar a 35 bancos en marzo de 1995, previo a la primera crisis. Vale decir que en seis años de transición se crearon 11 nuevos bancos.

de un banco importante, se redujo aun más el sistema y para 2005 sólo se contaba con 13 bancos y 13 financieras.³⁴

De la experiencia de la primera fase de la reforma financiera se aprendió una lección importante, la necesidad de la celeridad en el caso del cierre de un banco y de la disponibilidad de un fondo de garantía de depósitos. En esta segunda fase, de las reformas de la primera generación, el gobierno logró promulgar (diciembre 2003) una ley que permitía dotar de un importante instrumento al Banco Central para la creación de un fondo de garantía de depósitos para cubrir a los ahorristas en el caso eventual de quiebra de una entidad financiera. Esta ley, al mismo tiempo, facilita la resolución rápida o extinción de una entidad financiera en caso de una quiebra, de manera a evitar el efecto de contagio. Por otra parte, se ha logrado también bajar las tasas de interés activa ponderada de 26,8 por ciento en 2000 a 15,0 por ciento en 2006. Sin embargo, las condiciones para otorgar créditos seguían siendo de corto plazo. Las opciones de los bancos de adquirir bonos de corto plazo del Banco Central, sin desconocer la debilidad del sector privado en generar proyectos de inversiones rentables, frenan la posibilidad de crear un ambiente de mayor competencia entre los bancos para colocar los créditos.³⁵

En el área de la banca pública no se hicieron modificaciones en la primera fase de las reformas de primera generación. Seguían operando varias entidades financieras del sector público en los noventa.³⁶ La reforma de la banca pública recién se encara en la segunda fase, con la nueva administración (2003-2008). Se ha retrasado el proyecto original de la creación de la banca pública de primer y segundo piso bajo una sola ley; luego se optó por separar la reforma en dos proyectos legislativos. En julio de 2005 se crea la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como un banco de segundo piso, fusionando tres fondos existentes (Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Industrial y Global de Micro Crédito). La AFD inició sus operaciones en 2006, quedando postergada la creación de la banca de primer piso (BNF, FG, CAH) por intereses políticos del gobierno.

Por último, la liberación de los precios de los rubros de la canasta familiar y la fijación de precios agrícolas fueron otras medidas aplicadas al inicio de los noventa. En el primer caso, se debió a la falta de la capacidad del go-

34 D. Borda. "Políticas y Reformas emprendidas: Resultados y Desafíos para el Desarrollo" en D. Borda. Editor. *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, 2007.

35 D. Borda. "Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas". CEPAL: Informes y Estudios Especiales No.18, 2007.

36 Banco Nacional de Fomento (BNF), Banco Nacional de Trabajadores (BNT), fue a la quiebra, Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), Fondo de Desarrollo camerino (FDC), Fondo Ganadero (FG), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de la Vivienda (BNV), extinguida, y Global de Microempresas.

bierno de implementar dichas medidas por la gran dispersión de los centros de venta y por la escasa capacidad de fiscalización del gobierno. En el segundo caso, el fracaso obedecía a la estructura de los mercados de compras de los productos agrícolas de las grandes empresas tienen poder monopsonico a nivel regional.

2.3 Privatizaciones

Dentro de la categoría de empresas públicas se pueden distinguir aquellas empresas monopólicas, proveedoras de servicios básicos como electricidad, teléfono, y agua³⁷, las proveedoras de productos, como petróleo, acero, cemento, caña y alcohol, y las productoras de servicios de transporte como aerolíneas, transporte fluvial, transporte ferroviario, servicios de puerto, y aeropuerto.³⁸ En la década de los noventa, durante el segundo gobierno (1993-1998) de la transición se privatizaron algunas de las empresas públicas como la de producción de acero, caña y alcohol, las líneas aéreas y la de transporte fluvial. Estas privatizaciones arrojaron pérdidas en su gran mayoría y con fuertes indicios de corrupción. Con el tercer gobierno (1999-2003), se encaró un nuevo proceso de privatización de dos empresas importantes, con la activa cooperación de un organismo internacional. La empresa de telecomunicación y la proveedora de agua se convirtieron en sociedades anónimas, como paso previo a la privatización, siendo el gobierno dueño absoluto de las acciones de las dos empresas. El proceso de dos años de preparación fue interrumpido nuevamente por indicios de corrupción y el Congreso suspendió las ventas de las mismas.

Con el actual gobierno (2003-2008) se replanteó de nuevo la intervención del capital privado a través de la capitalización, tercerización o concesión de algunas de las empresas, principalmente de la empresa vendedora de petróleo, la empresa de cemento y la empresa de agua, lo que finalmente no se logra concretar en ninguno de los casos. Muchas de estas empresas trabajan con pérdidas operativas y no pueden honrar sus deudas de cuyo pago se ocupa el Tesoro, generando una presión financiera más al presupuesto fiscal. Tampoco la mayoría de las empresas ha mejorado su servicio, excepto la empresa de electricidad. En definitiva, las empresas

37 En los tres casos teléfono, agua y electricidad, existe excepción al monopolio pero de sin ningún peso sobretodo para el caso de agua y electricidad.

38 Algunas de estas empresas públicas ya han sido privatizadas.

públicas siguen con los mismos problemas de cobertura, deficientes servicios, pero se mantienen como entidades autónomas, aunque en última instancia el Tesoro se hace cargo de los pagos de la deuda externa. Esta situación tiene explicación por el rol político de las empresas y la debilidad de la sociedad civil de exigir una solución a las ineficiencias de las empresas públicas.

2.4 Apertura del comercio exterior

La apertura de comercio exterior no ha sido el resultado de las reformas, fue parte de la estrategia del país de perforar las economías cerradas de la región, como se mencionara. La inserción paraguaya en el Cono Sur se habían dado con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR en 1991.³⁹ La exportación de dos o tres materias primas agrícolas y el comercio fronterizo de triangulación (o re-exportación) había permitido una integración en la región. Además, las fronteras paraguayas totalmente permeables (por causa de un alto grado de comercio ilegal o contrabando) permitían el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo. El desafío del MERCOSUR para el Paraguay significaba más bien la integración en base a una mayor industrialización y a una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales. En el proceso de reformas económicas y de transición a la democracia, coincidente con el paso hacia una unión aduanera en el MERCOSUR el Paraguay ha logrado aumentar la participación de sus exportaciones no tradicionales, pero sin aumento del nivel total de sus exportaciones, ni de un progreso considerable en la industrialización del país. A ello se suma el escaso nivel de inversión nacional y extranjera para la exportación, para explicar porqué el Paraguay sigue siendo el país más rezagado en el aprovechamiento de las ventajas de la integración regional.

El paso de un modelo de triangulación comercial, con alto grado de informalidad, a otro de industrialización y promoción de exportaciones no se ha dado durante los noventa en el Paraguay. Esto ha restringido la capacidad de los negociadores paraguayos en el MERCOSUR, limitación que también proviene de la falta de una política y estrategias de integración del país. Así, los logros relativos obtenidos en la gestión pública sobre integración, especialmente a través de un mayor relacionamiento al interior y entre los ministerios, por efectos del MERCOSUR, se han visto

39 D. Borda y F. Masi. *Los Límites de la Transición*. Asunción: CIDSEP-UC, 1998.

opacados por la ausencia de una voluntad política hacia la transformación productiva del país, que seguía aferrado al modelo de triangulación comercial.

El impacto del proceso de integración regional en el país ha disminuido el nivel de su reexportación, sin lograr tampoco aprovechar plenamente el mercado común, sea por la falta de diversificación de su producción o por su poca capacidad de vencer las medidas para-arancelarias. Pero el MERCOSUR también pone en evidencia la débil capacidad de la gestión pública para negociar la inserción del Paraguay en el propio proceso de integración. Esta situación obedece a la falta de una estructura institucional adecuada para hacer frente a procesos dinámicos de integración, la escasez de personal entrenado en materia de integración, y la falta de coordinación entre los niveles técnicos y los niveles de decisión política en este tema. La falta de una clara estrategia negociadora que fuera respaldada por metas concretas dentro de una nueva política de integración no ha permitido un aprovechamiento adecuado de los avances obtenidos en la gestión pública para la integración regional.

Finalmente, cabe mencionar dos medidas significativas que el gobierno implementó en la primera fase para acelerar las inversiones y las exportaciones: la promulgación de la ley de inversiones, principalmente extranjeras, con excepciones tributarias y la ley de fomento de las exportaciones, exonerando los pagos de impuestos a los productos destinados al mercado de exportación. Al mismo tiempo, se creó la entidad Pro-Paraguay, remplazada luego por REDIEX, para captar inversiones extranjeras y abrir mercados externos. Estos esfuerzos no han sido plenamente aprovechados para atraer las inversiones por la débil garantía jurídica, la falta de un rumbo económico definido y la escasa gobernabilidad.

3. REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Las reformas de la segunda generación tuvieron lugar, en algunos casos, simultáneamente con las de la primera; otras simplemente no se dieron. Esta falta no significa que no haya habido cambios normativos pero, en la práctica, las nuevas reglas no han tenido plena vigencia (*en-*

forcement). Las reformas institucionales, en general, no han tenido origen en el liderazgo de actores políticos, sociales o empresariales locales. En su gran mayoría, estas reformas han partido de iniciativas externas y sin contar con aliados nacionales convencidos de su necesidad, más bien eran consideradas como parte de las condiciones exigidas por la cooperación internacional. La debilidad de los partidos políticos de oposición, la falta de emergencia de líderes reformistas dentro del partido oficialista y el aún poco peso de la sociedad civil, no han favorecido la generación de ideas propias, con excepción del cambio constitucional.

3.1 Independencia de los poderes del Estado

La primera reforma de origen nacional fue el cambio de la Constitución en 1992. Esta nueva Constitución otorga muchos poderes al Congreso, como una reacción al extremado centralismo de la dictadura. Así, consagró el voto directo y la no reelección de la Presidencia y Vicepresidencia de la República y creó varias instituciones nuevas como la Contraloría General de la República, el Tribunal de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público o la Fiscalía, y las elecciones de los Gobernadores e Intendentes.⁴⁰

Según la antigua Constitución, el Poder Ejecutivo tenía muchas prerrogativas. La nueva Constitución no reestablece el equilibrio y la independencia de los poderes sino que transfiere esas prerrogativas al Poder Legislativo. El Poder Judicial pasa a ser un campo de negociación política entre la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo, porque los ministros de la Corte Suprema de Justicia deben ser nombrados con el acuerdo constitucional de la Cámara de Senadores. Esta reforma constitucional tiene varias limitaciones para lograr una justicia independiente, una buena representación ciudadana y una profesionalización del servicio civil. Al establecer el voto directo, el financiamiento para las elecciones primarias o internas y luego para las elecciones generales, pasa a ser un elemento fundamental en la disputa política. No se eligen programas ni se castigan o premian la buena gestión pública. Este electoralismo vació a los partidos políticos de contenido y de debates sobre las políticas públicas y diversificó el clientelismo al extender esta práctica al interior de la mayoría de los partidos de oposición.

40 Anteriormente existían Delegaciones de Gobierno, encargado de la seguridad pública (policía), nombrado por el Presidente de la República y los intendentes o alcaldes no eran electos sino nombrados por el Poder Ejecutivo así como los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

En una publicación reciente (Abente, 2007)⁴¹ se expresan algunos de los problemas de los poderes del Estado. En relación al Poder Ejecutivo, éste se sigue administrando con criterio de la relación de patronazgo, pero fuertemente limitado por el Congreso, que, entre otras cosas, puede levantar un veto presidencial por mayoría simple de las dos cámaras, o el pedido de tratamiento de urgencia por una sola cámara, y modificar el presupuesto fiscal sin tener en cuenta las estimaciones y restricciones del ingreso. El Poder Legislativo tiene poderes discrecionales en temas administrativos para controlar los dos otros poderes. Estas facultadas constituyen un caldo de cultivo para la corrupción y debilitar aun más la capacidad de legislar políticas públicas apropiadas. Además, el Parlamento presenta una alta fragmentación política y las elecciones anuales para la mesa directiva y las comisiones crea un clima electoralista y distrae tiempo para legislar. El Poder Judicial está fuertemente politizado desde la Corte Suprema de Justicia, incluyendo al Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y los jueces; la justicia carece de credibilidad en la opinión pública y dispone de una serie de instrumentos (inconstitucionalidad) que usan para demorar los procesos y negociar sentencias.

Las dos instancias de control, creadas por la Constitución de 1992, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Nación tienen limitaciones internas y externas. La primera carece de capacidad técnica y de intervención rápida para los controles en el sector público; y, los casos denunciados por la Contraloría, como actos irregulares, son archivados en la Fiscalía obstruyendo el proceso judicial. Asimismo, este órgano, cuyos responsables son electos por el Congreso, ha sido también denunciado por actos de corrupción. La segunda, depende de la Presidencia de la República, pero carece de personal y equipamiento para auditar las diferentes agencias del gobierno.

3.2 Regulaciones de Mercados

En los noventa también se crearon agencias de regulación, sobre todo hacia fines de dicha década; coincidente con el proceso de venta de la empresa de telecomunicaciones y la de agua. Para el primer caso, se creó CONATEL y para el segundo, ERSAN. Al no privatizarse las empresas públicas, no tuvieron mayor peso, sobre todo la segunda, la CONATEL

41 D. Abente. ¿El malestar de la democracia o la democracia del malestar?, en D. Abente y F. Masi. Editores. *Estado, Economía y Sociedad: una Mirada internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CADEP, 2006.

pasó a controlar el mercado de los teléfonos móviles, radios y canales de televisión, también con acusaciones de corrupción y tráfico de influencia.

Las otras regulaciones están a cargo de ministerios o de entes descentralizados, que ejercen posiciones monopólicas. En el caso del mercado laboral, el Ministerio de Justicia y Trabajo desempeña esa función pero su tarea no va más allá de los ajustes salariales, por efecto de la inflación, y para casos de denuncias de despido; no tiene capacidad de ejercer control de los cumplimientos laborales. La entidad de seguridad social, Instituto de Previsión Social, (IPS), registra sólo un 15 por ciento de trabajadores asegurados del total de la fuerza laboral. La entidad recaudadora de impuesto es la Subsecretaría de Tributación que está mejorando su nivel de organización y control sobre el cumplimiento de las obligaciones impositivas, aumentando las recaudaciones y la cantidad de contribuyentes, a partir de 2003. Estas tres instancias deben lograr mayor eficiencia y mejorar los niveles de integridad y coordinación.

Entre los entes descentralizados, están fundamentalmente las empresas públicas como la que regula y vende combustible; o la reguladora de las operaciones de los puertos privados pero, al mismo tiempo, administra los puertos estatales, por citar los casos más importantes.

3.3 Instituciones de defensa de las empresas⁴²

Una de las restricciones ya mencionadas constituye el débil desarrollo del mercado. Esta situación se explica, en parte, por la escasa capacidad gerencial de las empresas y la poca diversidad de los productos que compiten en el mercado externo. En las últimas décadas, sin embargo, emergen nuevas empresas de gran porte, algunas bajo la forma de cooperativas (inmigrantes mennonitas, japoneses, europeos del Este) o de descendientes de inmigrantes europeos, brasileños y empresarios nacionales. Todas estas firmas están concentradas en la producción de soja, algodón, carne, leche y textiles, y, en menor medida, en jugo de frutas, aceites, cueros, y maderas. Pero la capacidad de captación del país de las inversiones extranjeras directas, hasta ahora, ha sido escasa. ¿Por qué no aumentan las inversiones y no se diversifican los rubros de exportación del país?

Una primera razón es la incertidumbre sobre las políticas públicas y la escasa protección jurídica tanto de los bienes físicos como de la pro-

42 Se omite la defensa de la competencia porque aunque existe una agencia encargada del tema en el Ministerio de Industria y Comercio, en la práctica su incidencia es nula.

iedad intelectual. Esta situación limita la radicación de las inversiones extranjeras directas como también las inversiones nacionales. Otros dos factores limitantes son las vías de acceso, o de infraestructura para el comercio internacional como también la ausencia de programas consistentes de formación de los recursos humanos y de políticas públicas pro-activas para promover inversiones y mercados. Las empresas de telefonía celular y los bancos extranjeros han reportado niveles elevados de utilidades y de inversiones, sobre todo las primeras, a partir de fines de los noventa.

Una segunda razón tiene que ver con la protección del derecho de propiedad, un tema muy particular en el Paraguay, porque se trata de una economía agraria con una población rural grande que vive de la agricultura y, al mismo tiempo, una gran concentración de la tenencia de la tierra, con un coeficiente de Gini de 0,87. La economía agrícola familiar, que históricamente accedía sin mayor dificultad a las tierras fiscales, a partir de los años ochenta enfrenta el problema del agotamiento de las tierras del Estado. Simultáneamente, la expansión de la soja y de la ganadería ha generado un incremento en el precio de la tierra, que sirvió de atractivo para sacar una parte de la población rural hacia los centros urbanos, pero, al mismo tiempo, un sector considerable, de productores organizados ha iniciado, desde los años noventa, frecuentes ocupaciones de tierras privadas. Esta dualidad y gran desigualdad en la distribución de la tierra y la falta de una política agrícola de consolidación de las unidades productivas menores de 20 hectáreas (ha), pone en riesgo la estabilidad social y la vigencia del derecho de propiedad. Según el censo agrícola 1991, 83 por ciento de las explotaciones corresponden a fincas menores de 20 ha, esta concentración de la tenencia de tierras probablemente ha aumentado con el tiempo.

Por otra parte, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES), que mayor empleo genera, ha perdido competitividad frente al comercio de importación y no ha sido acompañado con políticas sectoriales apropiadas. Para sobrevivir, las MPYMES (con menos 50 operarios) son presionadas hacia la informalidad, reflejada en: el bajo salario, condiciones laborales inapropiadas y ausencia de seguridad social. Desde 1997-1998 a 2005 aumentó la ocupación en el sector informal y se redujo el empleo en el sector de las grandes empresas (Berry 2007). Desde la perspectiva del empleo, en el 2005, el 72,1 por ciento de la fuerza laboral urbana se ubica en el sector MPYMES y dentro de este sector, 56,7 por ciento son microempresas (igual o menor de 5 trabajadores) y 15,4 por ciento PYMES (de 6 y a menores de 50 operarios). Solamente 16,8 por ciento de la fuerza laboral goza de un empleo relativamente seguro y bien

remunerado que corresponde al sector de las grandes empresas y del sector público.

3.4 Reformas sociales

Las reformas más importantes y continuas han sido las de educación, en términos de mayor cobertura, más recursos y mayor nivel de escolaridad. En la década de los años ochenta, la ejecución presupuestaria para el Ministerio de Educación no pasaba de 1 por ciento del PIB; en los años noventa dicha participación llegó a 2,5 por ciento y en el periodo 2000-2006 aumentó casi a 4 por ciento del PIB. Una porción importante de este aumento ha sido para incremento salarial. La cobertura de la educación inicial y media ha aumentado pero el promedio de escolaridad, a nivel nacional sigue siendo bajo, 7,5 años para 2005, todo esto, sin entrar a juzgar la calidad educativa que sigue siendo deficiente (Schiefelbein, 2007).

La salud pública no ha pasado por una reforma y mantiene una fuerte red de clientelismo político. Sin embargo, tuvo un aumento de 0,3 por ciento del PIB en los últimos años de la década de los ochenta a más del 1 por ciento del PIB en los noventa y siguientes años. Se construyeron más puestos de salud pero la presencia de profesionales e insumos son escasos, principalmente en el interior del país.

Donde se observa una ausencia de estrategia y política, ha sido en el área de la lucha contra la pobreza, a pesar de la creación de una serie de secretarías dependientes de la Presidencia de la República, tales como la Secretaría de Acción Social, la Secretaria de la Niñez y Adolescencia y la Dirección de Bienestar Social. La expansión del cultivo de la soja y la ganadería y la falta de oportunidad laboral han generado un fuerte flujo migratorio interno y externo así como ocupaciones de tierras rurales y urbanas. La superficie cultivada de la soja en 2000 era del orden de 1,1 millones de hectáreas; para el 2005 se llegó a 2,2 millones. Las remesas registradas por el Banco Central en el 2004 fueron de US\$ 67,7 millones; en el 2006 llegó a 100,6 millones y en los primeros 5 meses del 2007 registra un promedio de 14,5 millones por mes; o sea fácilmente se llegaría a US\$ 180 millones en el año. Según un estudio del BID presentado en 2006, las remesas en Paraguay, vía sistema bancario e informal, llegan a US\$ 650 millones. Las ocupaciones de tierras aumentaron en el periodo 1999-2002, pero siguen ocurriendo con frecuencia hasta ahora, tanto en el área rural como urbana.

4. ASPECTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA

Las reformas de la primera y segunda generación tienen sus defensores y sus detractores como también áreas de coincidencias. Existen acuerdos (Ocampo, 2004 y Naim, 1999) que en los países con altas tasas de inflación, endeudamiento externo elevado y déficit fiscal creciente, y bajos niveles de exportaciones, las medidas implementadas dieron efectos positivos. Sin embargo, las reformas no han logrado mayor crecimiento, mejor distribución de ingreso y reducción de la pobreza en la mayoría de los países. ¿Dónde radican las fallas de las reformas? Esta en el diseño e implementación de sus políticas o en las debilidades institucionales o ambos.

4.1 Calidad de las políticas

La economía paraguaya no ha pasado por la misma experiencia de otros países con fuertes desequilibrios macroeconómicos. La primera y la segunda etapa de las reformas de primera generación, por consiguiente, han sido aplicadas con relativo éxito. La política fiscal y la monetaria han logrado revertir la situación inflacionaria y atraso en el pago de la deuda (Cuadro 3). Pero la calidad de la política es cuestionable. Las medidas tomadas no llegan a modificar las causas subyacentes de los problemas.

La política fiscal se ha traducido en dos reformas tributarias pero la tendencia a la flexibilización a través de las reglamentaciones de la ley o la postergación de la entrada en vigencia de algunos de artículos, debilitan la reforma, por las presiones sectoriales. Así ocurrió con la primera ley (1991) y está ocurriendo con la segunda (2004), con una diferencia que con esta última se duplicó en cuatro años la cantidad de contribuyentes y se mantiene el incremento de la recaudación anual. El impuesto sobre la tierra de la primera ley demoró su entrada en vigencia y cuando se implementó su rendimiento tributario, prácticamente era insignificante. Con segunda, la Ley de Adecuación, está ocurriendo lo mismo; el Impuesto a la Renta de las Empresas Agropecuarias se debilitó con la reglamentación y el artículo referente al Impuesto a la Renta Personal se postergó en varias oportunidades, cuya vigencia fue desplazada para el 2009. La baja presión tributaria (11% del PIB) es compensada con las transferencias de regalías y cesión de energía de las empresas hidroeléctricas (4% del PIB) pero aun así, la carga fiscal es baja. Por otra parte, el incremento de gastos no responde a una previa planificación para cumplir las prioridades del gobier-

no, sino que sigue las pautas de criterios políticos y presiones sectoriales. Con bajas tasas impositivas y baja presión tributaria, no es posible encarar en forma sistemática y eficiente las inversiones públicas, las inversiones en capital humano y los costos de las políticas sectoriales. La ineficiente asignación de recursos, las distorsiones políticas, los altos niveles de corrupción y la ausencia de una estrategia de desarrollo son limitaciones que deben ser encaradas por el lado del gasto público, pero no constituyen una razón para no mejorar las tasas y las recaudaciones impositivas. De no ser así, la aparición de déficit fiscal va seguir siendo recurrente y la política fiscal poco o nada ayudaría al desarrollo.

La política monetaria ha sido relativamente efectiva en el control de la inflación pero no resultó muy eficaz para generar un mercado financiero que fomente el desarrollo, debido a los altos costos del dinero y los créditos de corto plazo. Las reformas financieras tuvieron problemas de secuencias; primero se liberalizaron las tasas de interés, luego, se hicieron los cambios normativos y finalmente se encararon la formación técnica y equipamiento para cumplir sus funciones la Superintendencia del Banco Central para el control del sistema financiero. La liberalización del régimen cambiario ha sido positiva porque se eliminó un factor de alta distorsión de los precios y un mecanismo de corrupción. La flotación administrada ha sido utilizada para el control de la inflación inicialmente; luego el uso de los bonos de corto plazo (letras de regulación monetaria) como instrumento de la política monetaria entró en vigencia y actualmente se tiene las metas de inflación. Las altas tasas de interés del sistema son atribuidas a la política monetaria (bonos) así como la pérdida de competitividad por la apreciación del tipo de cambio. En general, la política monetaria ha estado menos expuesta a las presiones políticas que la política fiscal. El fortalecimiento del sistema financiero dependerá de las reformas de la banca de segundo piso, ya en funcionamiento, y de la banca de primer piso, todavía pendiente, para que el Banco Central logre el objetivo no sólo de control de la inflación, sino como componente fundamental para fomentar el ahorro y las inversiones. Existen otras dos tareas para afianzar el sistema financiero: el desarrollo del mercado de capitales, que hasta ahora funciona para las ventas de bonos de las empresas, y, el buen manejo de las cooperativas de ahorro y créditos y financieras que surgieron con fuerza después de las crisis bancarias. En especial, las cooperativas que no están supervisadas por el Banco Central requieren reforzar su capacidad de control y supervisión para evitar crisis de liquidez y solvencia como ocurriera con los bancos.

Cuadro 3
ALGUNAS VARIABLES MACROECONÓMICAS
Valores Promedios para cada periodo (en %)

Periodos	Ingresos Tributarios/PIB	Gastos/PIB	Superávit /Déficit/ PIB	Inflación	Tipo de Cambio Real (US\$/Gs) 1989= 100	Deuda Pública / PIB	RIN/PIB
1985-1989	7.8	8.8	0.5	24.9	n.d.	n.d.	14.1
1990-1994	9.7	13.6	0.8	17.1	-8.4	24.0	13.3
1995-2000	11.2	19.8	-2.5	8.9	2.9	21.7	12.0
2001-2006	11.7	18.2	-0.2	9.8	-11,7 (*)	35.1	16.4

Fuente: BCP

(*) Corresponde al periodo 2002-2006; tipo de cambio real bilateral respecto al US\$. Desde el 2002 cambia la metodología del cálculo.

La liberalización de los mercados y del comercio exterior no ha estado en el centro de las reformas. El comercio exterior ha sido siempre abierto por la actividad de importación y reexportación del Paraguay en la región. Debido al alto grado de corrupción e incapacidad del Estado, los controles y las regulaciones de precios en los mercados no funcionaban en la práctica; los monopolios de las empresas de Estado no fueron afectados y el contrabando en el caso del cemento, acero y combustible constituyen una respuesta a los monopolios creados por las empresas estatales. Los mercados internos para los rubros agrícolas son monopolios (monopsonios) de hecho (algodón, caña de azúcar, etc.) en cada región, por problemas de infraestructura, provisión de insumos y transporte. El desarrollo del mercado se ha dado en nuevos productos como los supermercados, la telefonía celular, las escuelas y universidades privadas y comerciales. En definitiva, la reactivación económica desde 2003 obedece principalmente a las variables exógenas que favorecieron a los productos agrícolas y agroindustriales y a la estabilidad macroeconómica. Las reformas de la segunda generación han sido muy limitadas fuera de la reforma educativa; el cambio constitucional, en vez de contribuir, ha complicado aún más la fragilidad institucional de la Nación. Además de la baja calidad de la política, la carencia de una trayectoria institucional ha sido un gran freno para el crecimiento y reducción de la pobreza.

Cuadro 4
CRECIMIENTO Y COMERCIO EXTERIOR
Promedio por periodo

Periodos	PIB per cápita Constante (US\$) 1994= 100	Crecimiento per cápita (%)	Crecimiento del PIB (%)	Balanza Comercial/PIB
1962-1969	737,7	2,5	5,1	n.d.
1970-1979	1.099,7	5,4	8,3	n.d.
1980-1989 (1)	1.394,8	0,8	3,9	1,7
1990-1999	1.470,5	-0,1	2,4	-15,2
2000-2007 (2)	1.175,7	-0,6	1,9	-19,3

Fuente: BCP

(1) Incluye el periodo 1985 a 1989.

(2) PIB per cápita, en US\$ y su tasa de crecimiento no incluyen el 2007, año en que el crecimiento del PIB fue del 6,4 por ciento.

4.2 Calidad de las instituciones

El aspecto más débil de la economía para lograr un desarrollo constituye la falta de institucionalidad del Estado, de los partidos políticos y de las agremiaciones empresariales. Importar experiencia dentro de un contexto donde el ejercicio de la autoridad se mide, no por construir instituciones y aplicar la ley, sino más bien por la arbitrariedad, la imposición de la voluntad política como reglas de juego, han sido equivocaciones frecuentes de la cooperación internacional. Las normas jurídicas y administrativas no persiguen el desarrollo del buen gobierno y resultados positivos de la gestión pública, sino asegurar el control del poder por la vía de favores políticos, tráfico de influencia y falta de transparencia en los actos de gobierno. El primer escollo que se debe enfrentar apunta a la construcción de las instituciones políticas.

Las reformas encaradas no han prendido en el país, tanto por la debilidad de los partidos políticos y actores económicos como también por la ausencia de una tradición de buen desempeño del servicio civil. Las reformas institucionales que han venido a través de la cooperación externa, han soslayado la tradición de la informalidad dentro del propio sector público. El mecanismo de diseño y operaciones de la burocracia son débiles e in-

fluenciados por los partidos políticos y la práctica muy arraigada de corrupción sobrevive bajo nuevas formas de organización y reglas de juego que las reformas pretenden lograr. Las instituciones de mayor peso, sean por la cantidad de funcionarios que administran o por los recursos que manejan, no han sido afectadas por las reformas en términos de mejorar su gestión y lograr mejores políticas.

El gobierno cuenta con diez ministerios, y al mismo tiempo, con casi diez secretarías que dependen de la Presidencia de la República que cumplen tareas similares a las de los ministerios. Esta superposición de funciones crea un campo propicio para la dispersión de responsabilidades y coordinación. Quizás el déficit más marcado sea la ausencia de una estrategia de desarrollo que plasme el esfuerzo del sector público y privado. Esa ausencia de estrategia que permitiría priorizar objetivos, metas, medidas y resultados, se suma a la falta de coordinación de políticas sectoriales y al excesivo cambio de ministros, en un país donde no existen planes e instituciones, el cambio de liderazgo frecuente agrega más incertidumbre.

Por último, la falta de incentivos a los resultados de gestión, rendición de cuenta y premios a las buenas políticas no coopera con la construcción de un Estado eficiente y eficaz. La ciudadanía aun no es sujeto de derechos y el sector privado sigue respondiendo al poder político como para romper las viejas prácticas del clientelismo, que tanto daño ha hecho al país. Y, la fragmentación y prácticas políticas actuales, no auguran cambios fundamentales para el nuevo quinquenio (2008-2013).

CONCLUSIONES

Las reformas institucionales y los cambios de políticas económicas de los noventa han permitido ciertos avances pero, sin embargo, los resultados en términos de crecimiento y reducción de la pobreza no han sido favorables. Se registró un escaso crecimiento en esa década (2,4%), muy por debajo de lo que fue en los años sesenta (5,1%) y setenta (8,3%) y ligeramente menor que los del ochenta (3,9%). El ingreso por habitante de 2,5 por ciento en los sesenta y 5,4 por ciento en los setenta experimentó una caída fuerte de 0,8% en los ochenta y en los noventa se registró prácticamente un crecimiento del -0,1 por ciento. En el periodo 2003-2006, vuelve a recuperarse la economía con un crecimiento promedio de 4,3 por ciento pero los años previos, 2000-2002 acusaron el impacto de una fuerte

etapa recesiva.⁴³ A pesar de la retracción del PIB en los noventa, la participación de la agricultura (15,0%)—fundamentalmente el incremento de la producción de la soja (7,4%)— y de la ganadería (5,4%) fueron superiores que la década de los ochenta. En el periodo 2000-2006, la contribución de la agricultura se incrementa (18,0%) y la producción de soja sigue creciendo (5,7%). Las dos fases de las reformas de la primera generación lograron restablecer la disciplina macroeconómica cuando mostraban signos de desequilibrio, pero pasado el riesgo vuelven las prácticas discrecionales y la indisciplina macroeconómica que son propias del Estado depredador (Richards y Borda, 2007 y Borda 2002).

Este tipo de Estado construye una red intrincada de relaciones para extraer rentas a partir del ejercicio del poder. La élite política establece relaciones personales con los agentes económicos sobre principios que no favorecen la construcción de instituciones que permitan el desarrollo del Estado y el mercado, como son el tráfico de influencias, exenciones fiscales y de las reglas de regulación, las concesiones de contratos de las adquisiciones del Estado, y hasta distorsiones de normas jurídicas. Estas prácticas, más bien debilitan la competencia de mercado y el cumplimiento de la ley. La discrecionalidad en el ejercicio del poder se extiende también al control interno de la burocracia estatal que impide el desarrollo del servicio civil profesional. Los partidos de oposición y la sociedad civil son débiles para actuar de contrapeso al Estado, arbitrario y discrecional, inclusive los partidos de oposición han sido arrastrados por las prácticas prebendarias. Las presiones externas han logrado influenciar las políticas y las reformas, pero no siempre tienen en cuenta que la informalidad del Estado termina fagocitando las reformas o hacen que las políticas económicas pierdan sostenibilidad a mediano plazo.

Los indicadores sociales tampoco mejoraron. El nivel de pobreza y la insuficiencia de empleo se mantienen altos y la desigualdad prácticamente no ha cambiado. En el periodo 1995-2001,⁴⁴ los niveles de pobreza e indigencia estuvieron en el orden de 17,1 y 16,1 por ciento; entre 2002-2006 subieron a 22,7 por ciento y 18,6 por ciento, respectivamente. Si bien la tasa de desempleo aumentó solo ligeramente, el subempleo, entre ambos periodos mencionados, se amplió de 19,6 a 23,9 por ciento de la fuerza laboral. El coeficiente de Gini tanto de ingreso per cápita como el ingreso

43 Cálculos propios basados en las estadísticas del Banco Central.

44 No se dispone de base de datos confiable previo a dicho periodo, por consiguiente, se restringe la discusión a esos años mencionados.

por hogares, no cambió; el primero tuvo un descenso de 0,1. La distribución del ingreso entre el 10 por ciento más rico y el 40 por ciento más pobre no registró cambio.⁴⁵

Los resultados de la educación han mejorado en cobertura y mayor nivel de escolaridad, de 5 a 7,5 años de escolaridad de la fuerza laboral entre los noventa y fines de 2005; sin embargo, estas mejoras no se corresponden con la baja calidad educativa (Schiefelbein, 2007). Los resultados en salud no muestran cambios significativos; la mortalidad infantil se redujo de 39,2 por cada mil a 41,9, entre 1995-2000 y 2001-2005 y la esperanza de vida al nacer se mantiene casi sin cambios en el mismo periodo, de 69,7 a 70,8 años.

En síntesis, en el caso paraguayo el problema central del bajo crecimiento y la presencia de la pobreza y la desigualdad tienen raíces en la informalidad del propio Estado (reglas imprevisibles y carencia de una burocracia profesional) que genera, a su vez, la informalidad de la economía, manifestada por la ausencia del cumplimiento de las regulaciones del mercado. El ejercicio del poder en forma discrecional y arbitraria bloquea simultáneamente la construcción plena del Estado y la economía del mercado. En este contexto, las reformas institucionales no son sostenibles y las políticas económicas dan resultados sólo para solucionar problemas de corto plazo, soslayando las metas del desarrollo económico (crecimiento con equidad) y la atención a la vulnerabilidad interna que genera la globalización económica.

45 Elaboración propia con datos de la DGEEC y CEPAL.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A., Rodrik, D. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 1994.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. Informe Económico Mensual, 2006.

BANCO MUNDIAL *The role of the State*. Informe N° 15044-PA. Washington, DC., 1996.

_____. *Estrategia de Asistencia al País para la República del Paraguay 2004/2007*. Washington, DC., 2003.

_____. Paraguay: Análisis del Gasto Público. Informe Principal. Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. América Latina y el Caribe. Washington, DC., 2005.

BID. Paraguay: Estrategia de país del Banco con Paraguay (2004-2008). (2004).

BORDA, D., MASI, F. Paraguay: Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR. En: BOUZA, R. *Realidades Nacionales Comparadas*. Buenos Aires: Altamira Fundación OSDE, 2002, p. 131-172.

_____. *Oportunidades y Desafíos de La Reforma del Estado*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, 1999.

_____. *Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico en la Transición*. Asunción: Universidad Católica: CIDSEP / Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

BORDA, D. *Auge y Crisis de un Modelo Económico: el Caso Paraguayo*. Asunción: Universidad Católica, 1994.

_____. (Compilador). *Globalización y Crisis Fiscal. Casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Serie Políticas Públicas. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, 2003.

RICHARDS, D., BORDA, D. The Predatory State and Economic Reform: an Examination of Paraguay's Potencial Economic Transition. En: FANELLI, J. M. *Understanding Market Reforms in Latin America: Similar Reform, Diverse Constituencies, Varied Results*. Palgrave, 2007.

BORDA, D., MASI, F. *Los límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: Universidad Católica-CIDSEP, 1998.

BORDA, D. *Paraguay: resultados de las reformas 2003-2005 y sus perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007 (Serie Informes y Estudios Especiales, 18).

CEPAL. *Balance Preliminar de América Latina y el Caribe*, 2005.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 1997- 2006.

EASTERLY, W., LEVINE, R. Stylized Facts and Growth Models. En: N. LOAYZA, N., SOTO, R. (ed.) *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*. Chile: Banco Central de Chile, 2001.

FFRENCH-DAVIS, R. *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Argentina: Siglo XXI-CEPAL, 2005.

FFRENCH-DAVIS, R. (ed.) *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*. 2. ed. CEPAL, 2005.

HAIM, M. Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington consensus or Washington Confusion? Washington DC: IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999.

HAUSMAN, R., REISEN, H. (eds.) *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina. Cuestiones políticas y perspectivas de las economías vulnerables*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996.

INTERNACIONAL MONETARY FUND. Paraguay – Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Performance Criteria, 2005.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. World Bank, 2005.

MARFÁN, M. Un IVA de Aplicación General Para Paraguay. DDE-CEPAL, 2003.

MASI, F. Paraguay: Comercio e Integración. Los desafíos del Crecimiento. Documento de discusión, 2005.

MINISTERIO DE HACIENDA. *Foro Paraguay 2011: Bicentenario de la Independencia. Plan de Crecimiento Económico con Equidad*, 2004.

OCAMPO, J. A. Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms. *Journal of Economic Perspectives* 18, n. 2, Spring, 2004.

OCAMPO, J. A., PARRA, A. M. Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980- Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America. Santiago: CEPAL, 2005.

PERRY, G., ARIAS, O. S., LÓPEZ, J.H., MALONEY, W.F., SERVEN, L. Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos. Banco Mundial, 2006.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Asunción: BID/BM/OIT/PNUD, 2002.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Plan Jahap'o'o Teko asy. Gabinete Social, Secretaría de Acción Social, Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, 2004.

RIUS, A., VAN DE WALLE, N. Political institutions and economic policy reform. Thematic paper prepared for Global Development Network: Understanding Reform, 2003.

RODRIK, D. Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, XXXIV, 1996, p 9-41.

_____. What Produces Economic Success? Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America. Santiago: CEPAL, 2005.

SHOME, P., HAINDL, E., SCHENONE, O., SPAHN, P. B. Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario. Departamento de Finanzas Públicas, FMI, 1999.

ANOOP, S., BELAISCH, A., COLLYNS, C., DE MASI, P., KRIEGER, R., MEREDITH, G., RENNHACK, R. Estabilización y reforma en América Latina: perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa. OP 238. Washington DC: Fondo Monetario Internacional, 2005.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. En: Williamson, J. (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Happened?* Washington: IIE, 1990, cap. 2.

WORLD BANK. Paraguay: Public Expenditure Review, 2005.

_____. República del Paraguay: Evaluación Institucional y de Gobernabilidad. Rompiendo con la Tradición: Superando los Impedimentos Institucionales para Mejorar el Desempeño del Sector Público. Informe N° 31763-PY. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región América Latina y el Caribe, 2005.

_____. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington DC: The World Bank and Oxford University Press, 2005.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report 2005-2006 Policies Underpinning Prosperity, 2005.