

A s u n c i ó n - P a r a g u a y



Crecimiento económico y empleo: sostenido, sustentable y equitativo

Dionisio Borda

Notas para el debate electoral 2008



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Dionisio Borda:

Ph.D. en Economía, Universidad de Massachussets-Amherst y M.A., Universidad de Wisconsin-Madison.
Creador y director de la Maestría en Política y Gestión Pública de la Universidad Católica y CADEP;
fundador y director del CADEP y profesor visitante en la Universidad de Indiana por la Fulbright.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520/454140/496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Edición: Asunción, marzo de 2007
Diseño de Tapa: Luis Alberto Boh
Diseño Gráfico: Karina Palleros
Corrección: Arnaldo Núñez
Impresión: Grafitec
ISBN: 978-99953-811-1

El CADEP no comparte necesariamente la opinión vertida en la presente publicación, que es responsabilidad exclusiva de su autor.

Contenido

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	13
1. Abundantes recursos pero crecimiento insuficiente e inequitativo	13
2. Impedimentos para crecer, generar empleo y bienestar	17
2.1 Débil institucionalidad del Estado	17
Incertidumbre sobre cumplimiento de las normas jurídico-administrativas	17
Ausencia del servicio civil y obsolescencia de la administración pública	18
Carencia de estrategia de crecimiento y descoordinación de las políticas públicas	19
2.2 Baja competitividad y escaso desarrollo del mercado	21
Captura de rentas versus la generación de ganancias	21
Imperfección del mercado y déficit en tecnología, crédito, servicios públicos, y mano de obra	22
3. Opciones para crecer más, distribuir mejor y sin destruir	24
3.1 Cambios institucionales del Estado	24
Nuevas reglas para garantizar la inversión	24
Meritocracia y modernización de la administración pública	26
Estrategia y políticas públicas para el desarrollo	27
3.2 Desarrollo del sector privado y generación de empleo	29
Políticas públicas procrecimiento	29
Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES) y la Agricultura Familiar Campesina (AFC)	30
Programa de empleo	31
Referencia bibliográfica	33
Anexos	36

Presentación

A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner tras 35 años en el poder y haber tenido tres elecciones libres desde 1993, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos para el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico con equidad. La situación sociopolítica está marcada por el legado del régimen autoritario, y se refleja en la ausencia del balance y contrapeso de los poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, la extendida práctica de la relación patrón-cliente, la escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos, y la limitada participación ciudadana y de control del gobierno. Estas restricciones institucionales contribuyen en gran medida a mantener un modelo de desarrollo que no genera crecimiento sostenido, suficiente empleo y equidad social.

De cara a las elecciones generales de 20 abril del 2008, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ha lanzado la iniciativa de elaborar estas **Notas para el Debate Electoral 2008**. Éstas consisten en una serie de propuestas para:

- Discutir los temas prioritarios para las políticas públicas en el próximo gobierno.
- Mejorar la calidad del debate electoral centrando la atención de los candidatos a cargos electivos, de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre temas nacionales gravitantes.
- Presentar alternativas de políticas públicas para lograr un crecimiento económico sustentable, incluyente y equitativo dentro del contexto de la democracia representativa y participativa y fortaleciendo las instituciones formales.

Para cumplir con los objetivos previstos, el CADEP, en forma conjunta con profesionales de otras instituciones académicas y consultoras, ha elaborado **seis módulos temáticos**:

- Crecimiento económico y empleo
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Inserción económica del Paraguay en el mundo

El presente documento trata de analizar los principales factores que restringen el crecimiento económico del país, y de plantear alternativas para lograr un crecimiento sustentable y un modelo de desarrollo socialmente más justo con generación de empleo que reduzca la brecha de la desigualdad y mitigue la pobreza. En el mismo se aborda, primero, ¿por qué siendo un país rico en recursos, el crecimiento económico es insuficiente? y, segundo, ¿cuáles son las políticas específicas para crecer con equidad y sin alterar adversamente el medio ambiente?

Los **impedimentos para lograr un crecimiento económico** sostenido, sustentable y equitativo radican, por un lado, en la debilidad del Estado manifestada en la no vigencia del Estado de Derecho, la carencia de un plan estratégico y políticas coordinadas, un sector público no reformado y una burocracia subordinada a los intereses políticos; y, por otro, en el escaso desarrollo del mercado y la baja competitividad del sector privado por la distorsión del Estado prebendario, imperfecciones del mercado, la informalidad y la ausencia de regulación efectiva y el déficit en tecnología, servicios públicos, créditos y mano de obra calificada.

Las **opciones para lograr un crecimiento económico** sustentable y equitativo suponen dos condiciones. La primera, cambios institucionales del Estado para garantizar derechos y cumplimiento de obligaciones en igualdad de condiciones; modernizar la administración pública y el servicio civil; y consensuar la estrategia y las políticas públicas para el desarrollo. La segunda, desarrollo del sector privado y generación de empleo, a través de políticas públicas procrecimiento, sin sacrificar la estabilidad macroeconómica, programas coordinados y políticas complementadas para fortalecer las MPYMES y las fincas agrícolas familiares, y la implementación de un programa de empleo que incluya: la capacitación de mano de obra, mejoramiento de la gestión de las empresas e inversión pública descentralizada e intensiva en mano de obra.

La elaboración de este documento ha sido posible mediante la contribución de la Fundación Nacional para la Democracia (NED en inglés), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, en inglés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cuya generosa cooperación agradecemos.

Dionisio Borda
Director CADEP

Resumen Ejecutivo

Impedimentos para el crecimiento y generación de empleo

1. El Paraguay es un país con muchas ventajas naturales, pero crece poco, no genera suficiente empleo y una gran parte de su población no tiene acceso a los derechos fundamentales para llevar una vida decorosa. Los obstáculos más llamativos para un crecimiento económico con equidad son: i) la debilidad del Estado y la desigualdad, y ii) la baja competitividad y el escaso desarrollo de los mercados.

Debilidad de las instituciones del Estado

2. La economía paraguaya se encuentra frenada por el bajo nivel y calidad de la inversión privada. Esta situación obedece a la falta de garantía jurídica para proteger las inversiones y dar cumplimiento a los contratos, y a la aplicación arbitraria de las normas administrativas del Estado que protege a algunas empresas y castiga a otras. Además, las señales de ingobernabilidad y casos de corrupción contribuyeron a empeorar dicha percepción.
3. La informalidad del Estado legitima la informalidad de una parte del sector privado. Este Estado no sirve al ciudadano ni al sector privado honesto. Deja de ser un mecanismo para corregir las fallas de mercado comunes a cualquier economía y sus consecuentes efectos sociales negativos de la economía de mercado. Tampoco cumple plenamente las funciones de proveedor de los bienes públicos (educación, seguridad social, infraestructura, regulación, etc.) y de ser un árbitro neutral en el mercado y un promotor del crecimiento, del pleno empleo, la estabilidad social y macroeconómica.
4. No existe el servicio civil profesional. Para el ingreso y la promoción en la función pública no se tienen en cuenta la idoneidad y la honestidad del profesional, ni los resultados en la gestión para quienes ya están en el ejercicio. La actual ley no permite generar incentivos a la buena gestión o el castigo o la remoción por bajo rendimiento o mal desempeño. La creación de cargos y la evaluación informal de los funcionarios públicos no responde a criterios técnicos; la relación de militancia-cargo público es la norma. La alta rotación de los cargos de confianza genera más incertidumbre e inseguridad para los funcionarios profesionales y con integridad y desalienta las iniciativas de cambio.
5. El problema de la función pública también se explica por la difusa estructura y

baja capacidad de gestión de las diferentes instituciones del Estado. La superposición de funciones entre ministerios y secretarías dependientes de la Presidencia constituye un obstáculo a la buena gestión. La multiplicación de cargos y dependencias cumple un rol importante dentro de las reglas de juego del Estado prebendario. Esta situación también se extiende, pero en menor medida, a los gobiernos municipales y gobernaciones.

6. El gobierno, sector privado y sociedad civil no han logrado tener una visión compartida y propuestas fundamentales para el crecimiento económico con equidad social, traducidas en políticas concretas para articular iniciativas privadas en sectores con ventajas comparativas. Esta carencia resulta del incumplimiento del Estado de su rol articulador de las relaciones con la sociedad y el sector privado para implementar las políticas que respondan a una visión y estrategia consensuada.
7. Las pocas reformas económicas han tenido origen externo en la mayoría de los casos. Los resultados no siempre fueron los esperados por la falta de apropiación doméstica. Otras veces, se intentaron aplicar estrategias y políticas que no eran compatibles con la realidad económica, social y política. La aplicación de políticas sin definir previamente una estrategia ha significado pérdidas y deudas financieras y sociales para el país.
8. El otro aspecto preocupante es la descoordinación de políticas públicas. Se manifiesta principalmente en la separación de la planificación, y la programación y ejecución presupuestaria. En la práctica, no existe una relación entre las metas e indicadores de resultados y la ejecución presupuestaria para medir la eficiencia del gasto público. Los esfuerzos para integrar principalmente las políticas sectoriales de producción y las políticas económicas son mínimos. En el área social el déficit es mayor y tiene un costo muy alto y en algunos casos son irreversibles.

Escaso desarrollo del mercado

9. Se perciben dos formas de intervención de las empresas en el mercado. Existen empresas innovadoras y formales, cooperativas y empresas pequeñas que operan en mercados competitivos como las MPYMES y las pequeñas unidades de producción agrícolas. Están las otras empresas que operan a través de la captura de rentas, por influencias políticas o por imperfección de los mercados (monopolio, u oligopolio o cartel). Este tipo de empresas no contribuye a generar competencias e innovaciones tecnológicas y retrasa el desarrollo económico.
10. La regulación de los mercados no está actualizada y el Estado dispone de una capacidad limitada para aplicarla por restricciones técnicas (idoneidad e integridad) y políticas (grupos de presión empresarial). Las empresas urbanas y rurales que absorben la mayor parte de la fuerza laboral operan en mercados competitivos; sin embargo, las empresas de mayor porte, en general, realizan sus negocios en mercados imperfectos tanto en la compra como en la venta.

11. Los servicios de crédito, de investigación y desarrollo y de la difusión tecnológica son limitados y de baja calidad. El sistema financiero ofrece crédito de corto plazo y, en menor medida, de mediano plazo, aunque este último ha sido más dinámico a partir de la creación de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Este banco de segundo piso ha empezado a entregar a los intermediarios financieros créditos para mediano y largo plazo.
12. Los servicios públicos que presta el Estado son ineficientes, producen pérdidas y son de baja calidad. Los servicios básicos de educación y salud han aumentado su cobertura pero aún son deficitarios y la calidad de sus servicios es baja. El sobrecosto del transporte y de la logística significa para el país una pérdida de alrededor del 4% del PIB.
13. La mano de obra es abundante pero no calificada. La administración pública no ha tenido éxito en coordinar con el sector privado programas de entrenamiento de la fuerza laboral conforme a las exigencias del mercado, ni en desarrollar planes de formación gerencial para el sector privado.

Opciones para el crecimiento económico sustentable y equitativo

Estado de Derecho, modernización de la administración pública y estrategia compartida

14. La vigencia del Estado de Derecho es una condición imprescindible para la inversión privada, la protección de los derechos y cumplimientos contractuales. Restablecer el equilibrio de los tres poderes, lograr un sistema jurídico independiente e implantar el principio de la idoneidad y la honestidad constituyen una prioridad para asegurar la gobernabilidad y para atraer las inversiones privadas. Asimismo se requieren una depuración, profesionalización y normas de integridad para el Ministerio Público y la Policía Nacional, de modo a restablecer el orden y la seguridad ciudadana.
15. Fortalecer las agencias de regulación del Estado, la Dirección Nacional de Contrataciones y los organismos de recaudación permitirá emparejar la cancha para evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad, la corrupción y el favoritismo que desaniman a las inversiones e iniciativas privadas honestas. Una tarea pendiente es la regulación efectiva del medio ambiente y de los recursos naturales para evitar que el impulso de la producción ponga en riesgo la vida humana y el equilibrio ecológico. Asimismo, el Estado debe revisar los subsidios explícitos e implícitos que favorecen a sectores privilegiados y distorsionan los precios; y también evaluar la efectividad del sistema de la reforma tributaria de 2004.
16. No es posible pensar en crecer y generar empleo adecuado bajo las condiciones actuales de la informalidad y la corrupción. La tarea es modernizar la adminis-

tración pública, gastar mejor los recursos y recaudar más para poner en marcha el círculo virtuoso: Estado moderno y una economía de mercado con equidad social; solo así se podrá iniciar en el Paraguay un crecimiento sustentable con empleo decente para todos.

17. La capacidad de gestión y la transparencia del sector público mejorarán con la desvinculación de los funcionarios de carrera (no los cargos de confianza) de los partidos políticos; es un paso necesario para la creación del servicio civil en el país. La revisión de la estructura de cargos, niveles de responsabilidad, meritos profesionales, y salarios del sector público también debería ser encarada en forma inmediata para lanzar un programa de racionalización del servicio civil y de capacitación, de manera a establecer nuevos criterios de evaluación de gestión e instalar el principio de gestión por resultados.
18. La revisión y la reforma de las instancias de control (auditoría, contraloría, etc.) del uso de recursos y patrimonio del Estado permitirán disminuir la corrupción, la ineficiencia y prácticas arbitrarias que responden a lealtades políticas y demuestran la carencia de una política de recursos humanos.

Desarrollo del mercado y generación de empleo

19. El futuro gobierno tiene la oportunidad de proponer un plan estratégico para el país partiendo de una visión discutida y consensuada con la sociedad civil y el sector privado para el crecimiento económico sustentable con equidad. Dicho crecimiento debe anclarse en las ventajas comparativas del país (producción agropecuaria, la agroindustria y energía), en la estabilidad macroeconómica, social y política, y en la utilización racional de sus recursos naturales y humanos.
20. El primer componente de dicha estrategia trata de las inversiones físicas para superar el aislamiento interno y externo del Paraguay y reducir los costos de transporte y logística. El segundo pilar se funda en la inversión en capital humano. La escasez de recursos humanos se manifiesta en todos los niveles pero principalmente en la formación superior y mandos medios. El tercer factor de la plataforma para el crecimiento económico constituye la investigación y el desarrollo de tecnologías e innovaciones. El cuarto componente aborda la relación del país con el resto del mundo. No se puede pensar en el crecimiento económico sin definir una política exterior basada en la búsqueda de mercados para identificar posibilidades de exportación de productos paraguayos y, a su vez, la captación de inversiones extranjeras, enmarcada dentro de la estrategia país. El riesgo, si no se mejora el sistema de control, seguirá siendo la corrupción que conlleva las inversiones del Estado y sus consecuencias perversas para el desarrollo económico.
21. No hay dudas de que el entorno macroeconómico estable y predecible es una condición necesaria para el crecimiento. La política fiscal y la monetaria deben

asegurar una inflación baja, tasas de interés razonables para alentar la inversión y tipo de cambio competitivo para favorecer la exportación. Si no se logra una mejor coordinación de políticas públicas y una estabilidad política, tampoco se puede pensar en un aumento de las inversiones privadas.

- 22.** Los servicios públicos deben ser revisados y sometidos a criterio de calidad y comprenden dos dimensiones. Primero, los servicios básicos, como salud, educación y los programas de pobreza, deben aumentar en calidad y cobertura. Segundo, los servicios públicos proveídos por las empresas estatales necesitan reformas e incorporación del capital, incluyendo el capital privado.
- 23.** Las políticas sectoriales (agroganadera, industrial y comercial) deberían converger hacia el objetivo estratégico de desarrollo de las cadenas productivas principalmente agroindustriales. Éstas comprenderían la investigación y desarrollo tecnológico, el apoyo a la formación de consorcio para la exportación, información de mercado y el acceso a crédito con tasas y condiciones razonables.
- 24.** El desarrollo del mercado de capital y de crédito podrían movilizar el ahorro nacional proveniente de varias fuentes: cooperativas, fondos de pensiones, depósitos privados, remesas pero dentro de un marco de competencia, un rendimiento atractivo para la inversión financiera y de bajo riesgo. Esto requiere una regulación eficiente de parte del Estado para garantizar el ahorro y la inversión.
- 25.** Existen en el país empresas innovadoras de gran porte que operan cumpliendo las normas legales y administrativas; están también las cooperativas que motorizan ahorro y facilitan inversiones en diferentes regiones del país. Pero las MPYMES y las fincas de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) tienen potencialidades para aumentar la producción y la generación de empleo. Una primera prioridad que el gobierno debería considerar es la necesidad de reducir el costo de transporte y de logística para las MPYMES y las fincas de la AFC y, en asociación con las empresas líderes, para promover el acceso a mercados externos e internos, articulando la oferta exportable y de proveedores locales, dentro de las cadenas productivas por regiones. Los fondos de royalties para municipios y gobernaciones podrían ser destinados, en parte, para infraestructura y logística. Un trabajo intensivo de capacitación sobre planificación y administración para los gobiernos subnacionales debería acompañar este proceso.
- 26.** El desarrollo de programas rurales requiere el liderazgo del gobierno y el apoyo de las grandes empresas para generar competitividad en las unidades de producción de la AFC que están en condiciones de mantenerse en el mercado. Esta iniciativa debería incluir el tema de la tenencia de la tierra, regularización de títulos y adquisición de tierras para los pequeños productores, acompañado de asistencia técnica y crediticia. No se debe olvidar el carácter dual de la agricultura, dando prioridad a aquellas empresas o unidades productivas intensivas en mano de obra.

27. El patrón actual de crecimiento económico tiene una débil capacidad de generación de empleo. Para mejorar la capacidad de creación de empleo se debe apoyar a los sectores intensivos en mano de obra (las MPYMES y las fincas de la AFC) para aumentar la producción y la productividad a través de políticas sectoriales coordinadas que: i) faciliten ganar economías de escala mediante las asociaciones y cadenas productivas; ii) permitan acceder a programas de capacitación y cambios en la gestión organizacional de las empresas; iii) reduzcan los costos de transporte y logística para ingresar a los mercados; y iv) dispongan de líneas de crédito para financiamiento de inversiones de capital.
28. Se debe lanzar también un programa nacional de empleo que contemple: i) la identificación del tipo demanda actual y futura de ocupaciones de mano de obra; ii) la registración y acreditación de la oferta de capacitaciones públicas y privadas, iii) el financiamiento de la capacitación de mano de obra a partir de la demanda de las empresas y unidades de producción; iv) propuesta de política de inversión pública descentralizada e intensiva en mano de obra; y v) involucramiento del sistema educativo y universitario para la formación de recursos humanos de acuerdo a la tendencia de la demanda del mercado y empleo público.
29. Como parte de la política laboral corresponde modernizar el Ministerio de Justicia y Trabajo para preservar el derecho del trabajador y promover la capacitación y generación de empleo. Una tarea urgente que demanda una solución de mediano plazo es la seguridad social que tiene muy baja cobertura. En este sentido, la separación del servicio de salud y de pensión del Instituto de Previsión Social debería ser encarada para expandir ambos servicios para los trabajadores, teniendo presente el gran peso actual del sector informal.
30. El **crecimiento económico con generación de empleo** demanda dos tipos de intervenciones. La primera consiste en implementar las reformas del Estado para garantizar derechos y cumplimiento de obligaciones en igualdad de condiciones; modernizar la administración pública y el servicio civil; y consensuar la estrategia y las políticas públicas para el desarrollo. La segunda plantea el fortalecimiento del sector privado y la generación de empleo, a través, de políticas públicas procrecimiento— sin sacrificar la estabilidad macroeconómica—, políticas coordinadas y complementadas para fortalecer las MPYMES y las pequeñas fincas agrícolas; y la implementación de un programa de empleo que incluya: la capacitación de mano de obra y mejoramiento de la gestión de las empresas, e inversión pública descentralizada e intensiva en mano de obra.

Introducción

El mayor reto para el quinquenio 2008-2013 consiste en impulsar el crecimiento económico duradero, sin sacrificar el equilibrio macroeconómico, explotando las ventajas comparativas de un país rico en recursos; en generar las condiciones para la creación de empleo decente; y en facilitar una mejor distribución de las riquezas, recursos, ingresos y oportunidades para disminuir la pobreza. Este documento presenta una breve referencia a la paradoja de una economía abundante en recursos pero con bajo crecimiento; luego discute las causas del crecimiento no sostenido y concluyen con una serie de propuestas para impulsar el crecimiento económico con empleo, en el contexto del debate electoral 2008.

1 Abundantes recursos pero crecimiento insuficiente e inequitativo

Paraguay es un país que ofrece inmensas posibilidades para el crecimiento económico. Posee abundante energía y recursos naturales; no experimenta desastres naturales periódicos; tiene una baja densidad demográfica, una población mayoritariamente joven y una sociedad con identidad propia y sin conflictos regionales internos significativos.

Pero tales ventajas no se han aprovechado. Por eso, su economía sigue siendo fundamentalmente agroganadera, con escasa diversificación productiva, bajo valor agregado, altos niveles de informalidad, pobreza y agudas desigualdades. El ingreso por habitante es bajo y la producción de bienes y servicios ha experimentado bajas tasas de crecimiento, en parte, debido a su vulnerabilidad a los factores exógenos: el clima o los precios internacionales y, también, por el escaso desarrollo del mercado y el sector privado, y la debilidad institucional del Estado, que restan competitividad a la económica paraguaya (Cuadro 1). En los años setenta se registró un crecimiento significativo (Gráfico 1) y a partir de 2003 ha tenido un repunte importante (Gráfico 2) pero el estancamiento económico y los ciclos recesivos han sido la constante en su historia.

Contrariamente a los países de la región, Paraguay no ha sufrido desequilibrios macroeconómicos, ni problemas de deuda externa o la falta de apertura comercial. Las prescripciones del Consenso de Washington (o llamada también política neoliberal) han tenido una aplicación más bien parcial, discontinua y, en ciertos casos, inapropiada. Las reformas han sido, por lo general, inducidas con bajo nivel de apropiación doméstica y, por consiguiente, las mismas podrían ser reversibles por presiones sectoriales internas.

En el período 1982-2002 tuvo un crecimiento promedio de 2,2% y una tasa de crecimiento poblacional de 2,6. Este estancamiento económico (crecimiento por habitante de -0,4) ha sido afectado por un ciclo recesivo iniciado en 1997 que culminó en 2002. El PIB real per cápita cayó en 11,5%. Si bien en los últimos años, 2003-2007, ha habido un crecimiento importante, éste se basó en la misma estructura o modelo económico concentrador sin los suficientes efectos distributivos (derrame o goteo) para elevar el bienestar de la población. En términos constantes se puede observar que el ingreso per cápita sigue siendo el más bajo de la región y su crecimiento ha sido negativo en los noventa. A pesar de la recuperación económica del 2003 al 2007, el crecimiento per cápita sigue siendo negativo, por la fuerte recesión del 2000 al 2002.¹

Cuadro 1 Crecimiento económico			
Promedio por Período			
Períodos	PIB per cápita Constante (US\$) 1994= 100	Crecimiento per cápita (%)	Crecimiento del PIB (%)
1962-1969	737,7	2,5	5,1
1970-1979	1.099,7	5,4	8,3
1980-1989 (1)	1.394,8	0,8	3,9
1990-1999	1.470,5	-0,1	2,4
2000-2007 (2)	1.175,7	-0,6	1,9

Fuente: BCP

(1) Incluye el período 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.

No es extraño, entonces, que la pobreza se mantenga en torno a 38%, el desempleo 11,4 % (6,7% abierto y 4,7% oculto), el subempleo 24,0% a pesar de un crecimiento económico del 4,3% en 2006.² Aún con el flujo migratorio y la menor tasa de crecimiento demográfico, el crecimiento económico no ha sido capaz de disminuir el desempleo, el subempleo y la pobreza en forma significativa (Cuadro 2). El crecimiento económico sigue siendo coyuntural y sólo beneficia a algunos sectores y, en cierta medida, dicha recuperación es causada por la bonanza internacional.

1 D. Borda (Editor) 2007. *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, Cap. I, p. 2.

2 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2006. Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 2 | Evolución de empleo, pobreza y crecimiento del PIB

	Desempleo	Subempleo	Pobreza	PIB
1995	5,9	16,7	30,3	5,5
1997/98	14,3	19,1	32,1	3
1999	15,9	17,6	33,7	-1,5
2000/01	15,3	22,1	33,9	-3,3
2002	16,4	22,4	46,4	0
2003	13,0	24,1	41,4	3,8
2004	10,9	24,2	39,2	4,1
2005	9,4	25,1	38,2	2,9
2006	11,1	24,0	n / d	4,3

N / d: no disponible.

Fuente: DGEEC y BCP.

En estas condiciones, la pobreza y la desigualdad no retroceden. El índice de distribución de ingreso muestra una marcada inequidad –Coeficiente de Gini: 0,56³– en el período 2002-2006, se mantienen una alta concentración de la tenencia de la tierra –Coeficiente de Gini: 0,87, en 1991 y 0,85, en 2002– (Cuadro 3) y una fuerte asimetría en la distribución de créditos y baja cobertura de la seguridad social (20% de la fuerza laboral).⁴

Cuadro 3 | Desigualdad de ingreso y recurso

Períodos	Gini			Distribución del ingreso	
	Ingreso per Cápita	Ingreso de los Hogares	Distribución de la Tierra	10% más rico	40% más pobre
1995-2001	0,57	0,54	0,87 (1991)	35,6	14,2
2002-2006	0,56	0,54	0,85 (2002)	35,9	14,2

Fuente: DGEEC, CEPAL Y BM.

Volcando la mirada a la producción, se percibe una estructura productiva basada en la extracción y exportación de algunos rubros intensivos en recursos naturales: históricamente dominada por la yerba mate, madera, tanino y tabaco y, más recientemente, por el algodón, soja, ganadería y producción de energía hidroeléctrica (Anexo1). La falta de litoral marítimo, el escaso desarrollo de la infraestructura y la baja calificación de la fuerza laboral han acentuado el débil desarrollo económico.

Otra característica es la dualidad productiva que se manifiesta tanto en el sector urbano como rural. En el área urbana, el 85% de la fuerza laboral trabaja en micros, pequeñas y medianas empresas. Las grandes empresas sólo ocupan el 7% de la fuerza laboral y las Pymes 8,9%; la fuente de trabajo está concentrada en las microempresas, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2006 (Cuadro 4).

³ Este Índice va de 0 (igualdad absoluta) a 1 (desigualdad absoluta).

⁴ D. Borda. 2007. *Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Esta situación implica que la formalidad (registros en el Ministerio de Justicia y Trabajo, pago de la seguridad social y de los impuestos) está básicamente en el sector de las medianas y grandes empresas, que tienen acceso a líneas de créditos y participan del proceso de toma de decisiones del gobierno, pero la gran mayoría que son las microempresas están marginadas de las políticas públicas y permanecen en la informalidad.

Cuadro 4 | Distribución de la PEA* según tamaño de empresa (en %)

Microempresas (<10 operarios)	76,5	
Pymes (11 a 50 operarios)	8,9	
Grandes empresas (>50 operarios)	7,0	* PEA 2,736646 (59,4%) Fuente: DGEEC - EPH 2006.

En el área rural existe también una marcada división entre los pequeños productores, los medianos y los grandes (Cuadro 5). El 94% de las explotaciones son fincas menores de 50 hectáreas (fincas familiares), intensivas en mano de obra y con menor acceso a los créditos, facilidades de transportes e innovaciones tecnológicas y mercados. El 5% corresponde a las granjas entre 50 a 1000 ha, pero aquí ya se observa que este segmento posee casi la misma cantidad de tierras que las fincas familiares. Por último, están las grandes empresas que no pasan de 1% pero poseen el 55% de la extensión de tierras. Esta desigualdad de las unidades de producción en áreas urbanas y rurales constituye una traba para el crecimiento sostenido. La dualidad de la estructura productiva revela una gran inequidad y explica que la elasticidad empleo-producto sea baja; en otras palabras, un crecimiento elevado no significa una reducción importante del nivel de desempleo.

Cuadro 5 | Cantidad y área de tenencia de tierras en la Región Oriental* del Paraguay por tamaño de explotación (%)

Tamaño de la explotación	2002	
	Cantidad	Superficie
Unidad Agrícola Familiar (< 50 ha.)	94	21
Granjas Agrícolas (50-1.000 ha.)	5	24
Empresas Agropecuarias (>1.000 ha.)	1	55

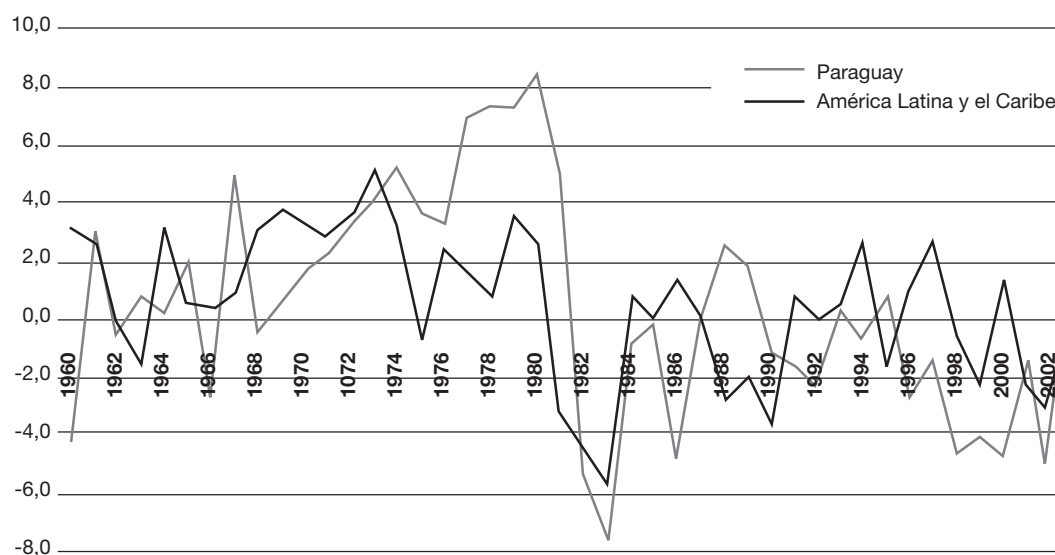
* Cantidad de unidades productivas: 318.520, con una superficie total de 12.168.720 hectáreas.
Fuente: MAG, FAO y BM.

En este documento se trata de analizar los principales factores que restringen el crecimiento económico del país y de plantear alternativas para lograr un crecimiento sostenido, sustentable y un modelo de desarrollo socialmente más justo con generación de empleo que reduzca la brecha de la desigualdad y mitigue la pobreza. En el mismo se abordan, primero, las causas del estancamiento económico y, segundo, se proponen estrategias y políticas específicas para crecer con equidad y sin alterar adversamente el medio ambiente.

2 Impedimentos para crecer, generar empleo y bienestar

Un país con tantas ventajas naturales, sin embargo, crece poco, no genera suficiente empleo y una gran parte de su población no tiene acceso a los derechos fundamentales para llevar una vida decorosa. ¿Dónde radican los problemas que deben ser resueltos para un crecimiento económico con equidad? Los obstáculos más llamativos son: i) la debilidad del Estado y la desigualdad, y ii) la baja competitividad y el escaso desarrollo de los mercados.

Gráfico 1 | Evolución del PIB per cápita 1960 - 2003 (año base)



Fuente: CEPAL

2.1 Débil institucionalidad del Estado

Incertidumbre sobre cumplimiento de las normas jurídico-administrativas

La economía paraguaya está frenada por el bajo nivel de la inversión privada (Anexo 2). Ni el capital nacional ni el externo han crecido en forma significativa en las últimas dos décadas. No obstante, existen algunas empresas innovadoras que asumieron el riesgo, y otras que captaron la demanda doméstica insatisfecha generada por algún monopolio estatal, o empresas vinculadas al gobierno, que han expandido sus inversiones, pero, en general, persiste en el sector privado una débil confianza hacia el Estado.

Una de las razones es la falta de garantía jurídica para proteger las inversiones y dar cumplimiento a los contratos, condición indispensable para el desarrollo de las empresas. Otro impedimento constituye la aplicación arbitraria de las normas administrativas del Estado que protege a algunas empresas y castiga a otras, violando el principio de la igualdad de oportunidades y restando seriedad a la función reguladora del gobierno (fiscal, laboral y medio ambiental). En la transición a la democracia, desde 1989, también se han visto señales de ingobernabilidad y casos de corrupción, que no han contribuido a mejorar dicha percepción.

Esta escasa institucionalidad estatal se vincula con la emergencia de los agentes captadores de rentas desde la administración del Estado, sea en forma directa (coimas y concesiones de licitaciones y compras del gobierno) o indirectamente permitiendo el desarrollo de mercados imperfectos (ausencia de competencia) o distorsionando los precios relativos (subsidios). De allí, la lucha por el poder adquiere un doble significado: político-económico. El control del Estado abre las puertas para la acumulación de la riqueza a expensas de la distorsión de las instituciones públicas y validan los actos de corrupción.

La informalidad del Estado legitima la informalidad de una parte importante del sector privado. La corrupción del Estado se manifiesta de diferentes formas: desvío de las recaudaciones tributarias, donaciones, y transferencias, uso indebido de otros recursos estatales (vehículos, maquinarias, insumos, etc.), cobro de “canon” por inversiones públicas, licencias (juego de azar), transferencia de recursos fiscales y arreglos políticos que reportan beneficios económicos. El Estado informal no sirve al ciudadano ni al sector privado honesto. Deja de ser un mecanismo para corregir los efectos sociales negativos de la economía de mercado; no es, en los hechos, un proveedor eficiente de los bienes públicos (educación, seguridad social, infraestructura, regulación, etc.), ni un árbitro neutral en el mercado y un promotor del crecimiento, del empleo pleno y la estabilidad social y macroeconómica.

Ausencia del servicio civil y obsolescencia de la administración pública

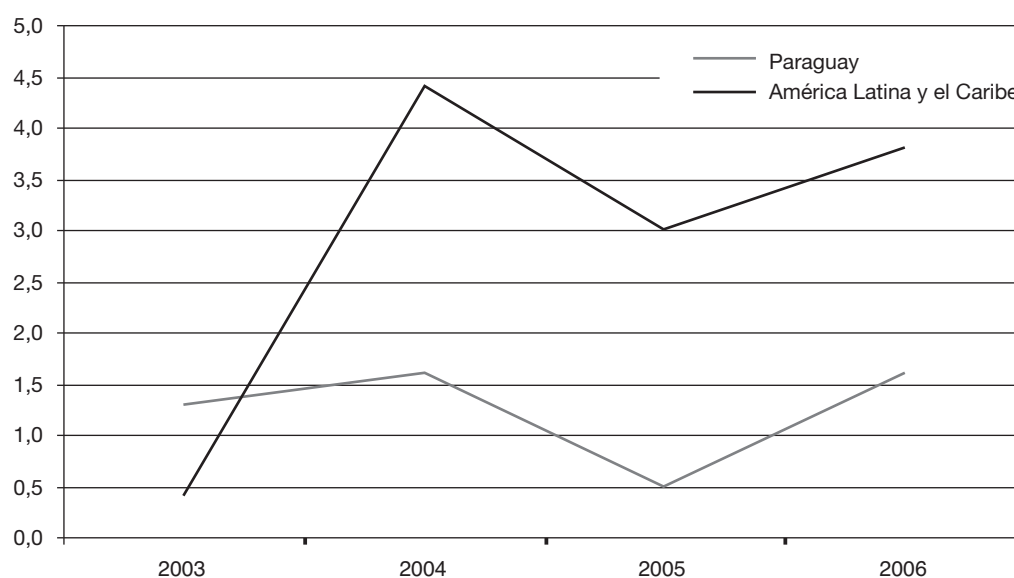
Una de las herencias de la dictadura (1954-1989) es la partidización de la función pública y en la transición a la democracia, parte de la oposición se ha incorporado también en la misma práctica: la militancia política como un medio para acceder a los cargos públicos.

No existe el servicio civil profesional. Para el ingreso y la promoción en la función pública no se tienen en cuenta la idoneidad y la honestidad del profesional, ni los resultados en la gestión para quienes ya están en el ejercicio. La escala salarial tampoco está estandarizada de acuerdo a la responsabilidad. Existen más cargos que funcionarios, situación que devela los múltiples cargos para ciertos funcionarios, más allá de lo contemplado en la ley (en los casos de la docencia y los trabajadores de la salud). La actual ley no permite generar incentivos a la buena gestión o el castigo o la remoción por bajo rendimiento o mal desempeño.

La creación de cargos y la evaluación informal de los funcionarios públicos no responden a criterios técnicos; la relación de militancia-cargo público es la norma. Esta subordinación de la función pública a los poderes partidarios crea un clima donde el servidor público cuida más su relación con los líderes de los partidos políticos que con los ciudadanos/usuarios. La alta rotación de los cargos de confianza (mandos superiores como ministros y directores de entes) genera más incertidumbre e inseguridad para los funcionarios y desalienta las iniciativas de cambio y reformas.

Además de la partidización del servicio civil, el problema de la función pública se explica por la difusa estructura y baja capacidad de gestión de las diferentes instituciones del Estado: administración central, entes descentralizados y gobiernos subnacionales. La superposición de funciones entre ministerios y secretarías dependientes de la Presidencia interfiere para una buena gestión. La multiplicación de cargos y dependencias cumple un rol importante en la relación clientelista del Estado. Esta situación también se extiende a los gobiernos municipales y gubernaciones.

Gráfico 2 | Evolución del PIB per cápita 1960 - 2003 (año base)



Fuente: CEPAL

Carencia de estrategia de crecimiento y descoordinación de las políticas públicas

Otra manifestación del escaso desarrollo del Estado es la falta de tradición de planeamientos estratégicos para crecer y generar empleo a largo plazo. Es decir que el gobierno, el sector privado y la sociedad civil no han logrado tener una visión compartida y propuestas fundamentales para el crecimiento económico con equidad social, traducidas en políticas concretas para articular iniciativas privadas en

sectores con ventajas comparativas. Esta carencia resulta del incumplimiento del Estado de su rol articulador de las relaciones con la sociedad y el sector privado para implementar las políticas de acuerdo a la visión y estrategia compartida como Nación.

Esta ausencia de estrategias ha significado una pérdida de oportunidades para el país en varias ocasiones. La disponibilidad de vastas extensiones de tierra del Estado y su posterior distribución en fincas agrícolas y en empresas agroganaderas, los recursos forestales, la construcción de dos hidroeléctricas, créditos externos favorables, y donaciones internacionales, no sirvieron para generar un crecimiento sostenido, modernizar la administración pública y profesionalizar el servicio civil.

Las pocas reformas económicas han tendido origen externo en la mayoría de los casos. Los resultados no siempre fueron los esperados por la falta de apropiación doméstica. Otras veces, se intentaron aplicar estrategias y políticas que no eran compatibles con la realidad económica, social y política. Las privatizaciones fallidas por corrupción, los programas sociales de lucha contra la pobreza, la creación del mercado de capitales o regulaciones financieras, son casos visibles de proyectos que no se ajustaban a la situación del país. Estos errores tienen altos costos; no solo representan pérdidas de oportunidades sino cargas financieras que terminarán siendo pagadas por la ciudadanía.

La aplicación de políticas sin definir previamente una estrategia ha significado pérdidas y deudas financieras y sociales. Cabe citar algunas de las consecuencias de la carencia de la estrategia: degradación del medio ambiente, problema crónico de desempleo y de baja cobertura de la seguridad social, desigualdad y pobreza creciente y baja competitividad por políticas públicas deficientes en tecnología, inversiones de capital, créditos y de recursos humanos.

El otro aspecto preocupante es la descoordinación de políticas públicas en varios campos. Se manifiesta principalmente en la separación de la planificación y la programación y ejecución presupuestaria. Si se elaboran los planes operativos anuales y de inversión, quedan a nivel de mandos inferiores o no acompañan al proceso de toma de decisiones presupuestarias. En la práctica, no existe una relación entre las metas e indicadores de resultados y la ejecución presupuestaria para medir la eficiencia del gasto público.

Los esfuerzos para integrar principalmente las políticas sectoriales de producción y las políticas económicas son mínimos. En el área social el déficit es mayor y tiene costo muy alto y algunos costos son irreversibles; las políticas sociales son aisladas y sujetas a los intereses partidarios. Con el largo estancamiento económico, y aun en la bonanza iniciada en 2003, la inseguridad, la incertidumbre y la desprotección afectan en torno al 40% de los ciudadanos que viven en la pobreza. Esta descoordinación se percibe también en el área de medio ambiente. Los ministros, directores o presidentes de entes no son gerentes sino son simples ordenadores de gastos. La planificación es pobre y la coordinación y complementación son escasas.

Por intereses políticos, las reformas son, generalmente, parciales. El incremento de las recaudaciones y de la cantidad de contribuyentes a partir de la Ley de Adecuación Fiscal (reforma tributaria) no ha sido acompañado con el proceso de racionalización del gasto público, restringiendo la expansión de gastos en servicios personales –salarios, sueldos, gastos de representación etc.– (Cuadro 6). Tampoco se ha dado el segundo paso de la reforma prevista, el impacto del gasto. El plan contemplaba la medición de resultados de algunos programas más representativos de educación, salud, obras públicas, entre otros y sistema de incentivos.

Cuadro 6 | Ingresos tributarios sobre el PIB
Cantidad de contribuyentes y participación de los servicios personales

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Ingresos tributarios	10,3	10,3	9,8	10,0	11,4	10,9	11,2
A la renta neta y utilidades	1,9	1,7	2,0	1,7	2,1	2,1	1,9
Selectivo a los combustibles	1,2	1,6	1,4	1,6	2,0	1,4	1,6
Selectivo al consumo - Otros	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	4,7	4,6	4,3	4,4	4,7	5,1	5,3
Imp. a las importaciones	2,0	1,9	1,7	1,9	2,2	1,8	1,8
Variación PIB (1994= 100)	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3
Variación Ingresos tributarios Reales	-2,0	-1,1	-8,9	14,1	29,0	-3,2	3,2
B. Cantidad de Contribuyentes	233.501	247.777	261.674	276.384	295.511	327.997	386.897
<i>Variación</i>	6,0	6,1	5,6	5,6	6,9	11,0	18,0
C. Servicios Personal / Ingresos							
Tributarios	94,1	87,8	90,4	76,5	63,1	66,3	67,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central del Paraguay

Las fallas del Estado han sido uno de los impedimentos para lograr un crecimiento económico sostenido, sustentable y equitativo. Estos errores se manifiestan en: la no vigencia del Estado de Derecho, la carencia de un plan estratégico y políticas coordinadas, un sector público no reformado, y una burocracia subordinada a los intereses políticos.

2.2 Baja competitividad y escaso desarrollo del mercado

Captura de rentas versus la generación de ganancias

Se perciben dos formas de intervención de las empresas en el mercado. Existen empresas innovadoras y cooperativas, que se expanden con base en la generación de ganancias y cumpliendo con las obligaciones de las agencias estatales de regulación (impuestos, seguridad social, medio ambiente, etc.) y las empresas pequeñas que operan en mercados competitivos como las MPYMES y las pequeñas unidades de producción agrícolas.

Están las otras empresas que operan a través de la captura de rentas, por influenciar las políticas del gobierno a favor de sus intereses, o por imperfección de los mercados (monopolio, u oligopolio o cartel), o son proveedores del Estado que tienen información privilegiada y trato diferenciado. Este tipo de empresas no contribuyen a generar competencias e innovaciones tecnológicas y bajar los precios.⁵ Se necesitan promover la competencia y desarrollar los mercados competitivos porque de esa forma las organizaciones empresariales están obligadas a innovar, mejorar sus servicios y reducir los precios.

Imperfección del mercado y déficit en tecnología, crédito, servicios públicos, y mano de obra

La regulación de los mercados no está actualizada y el Estado dispone de una capacidad limitada para aplicarla por restricciones técnicas (profesionales con idoneidad e integridad) y políticas (grupos de presión empresarial). Las empresas urbanas y rurales que absorben la mayor parte de la fuerza laboral operan en mercados competitivos, sin embargo, las empresas de mayor porte, por lo general, realizan sus negocios en mercados imperfectos tanto en la compra como en la venta. Esta desprotección para los productores también se manifiesta, pero en menor medida, con los consumidores. Por otro lado la política económica (fiscal y monetaria) se limita al control de la inflación y no considera el desempleo como un objetivo de las políticas macroeconómicas sobre todo cuando la economía pasa por una fase recesiva.

Los servicios de crédito, de investigación y desarrollo y la difusión tecnológica son limitados y de baja calidad. El sistema financiero ofrece crédito de corto plazo y, en menor medida, de mediano plazo, aunque este último ha sido más dinámico a partir de la creación de la Agencia Financiera de Desarrollo (banca de segundo piso). El sistema financiero privado genera altas utilidades, entregan créditos de corto plazo, aunque en los últimos años han reducido las tasas de interés. La reforma de la banca de primer piso (Banco Nacional de Fomento y Crédito Agrícola de Habilitación) sigue en lista de espera para la reforma.

Los servicios públicos que presta el Estado son ineficientes. La empresa estatal de agua y alcantarillado adolece de mal servicio y opera a pérdida obligando al Tesoro Nacional a cubrir sus compromisos financieros externos. El monopolio de la telefonía dio lugar a una gran expansión de la telefonía móvil que ha superado en servicios, cobertura y costo al servicio público. Las otras empresas estatales de venta de petróleo y cemento son ineficientes, siendo la empresa pública de suministro eléctrico una excepción pero con riesgo en el futuro de perder la calidad de su gestión por la falta de previsión.

5 D.G. Richards y D. Borda. "The Predatory State and Economic Reform: an Examination of Paraguay's Political Economic Transition" en J.M. Fanelli (Editor). 2007. *Understanding Market Reforms in Latin America*. Inglaterra: Palgrave Macmillan.

Los servicios básicos de educación y salud han aumentado su cobertura pero aún son deficitarios y la calidad de sus servicios es baja.⁶ El sobre costo del transporte y la logística ha significado una pérdida al país de alrededor de US\$ 374 millones, representando más del 4% del PIB.⁷

La mano de obra es abundante pero no calificada. La administración pública no ha tenido éxito en coordinar con el sector privado programas de entrenamiento de la fuerza laboral conforme a las exigencias del mercado ni en desarrollar planes de formación gerencial para las Pymes. Los centros de capacitación laboral, con aporte del sector privado, no dan los resultados esperados por este sector. La baja competitividad, la corrupción y el bajo nivel de desarrollo humano están reflejados en los índices internacionales donde Paraguay se ubica entre los países de peor calificación (Anexos 3, 4, 5).

⁶ E. Schiefelbein “Educación y empleo en el Paraguay” en D. Borda (Editor). 2007 *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.

⁷ USAID. 2006. *Impacto del Transporte y de la Logística en el Comercio Internacional del Paraguay*. Asunción, Paraguay.

3 Opciones para crecer más, distribuir mejor y sin destruir

Un crecimiento **sostenido** requiere una alta productividad y una mayor diversificación productiva y de mercado. Solo así es posible proteger la producción de bienes y servicios domésticos de los efectos adversos de factores no controlables (precios y clima). El crecimiento también demanda estabilidad macroeconómica, política predecible y reglas de juego claras que garanticen las inversiones, los contratos y las condiciones laborales, así como de una estrategia y políticas consistentes con respecto al mercado externo. Estas condiciones de productividad, diversificación, competitividad, seguridad jurídica y de acceso a mercados externos, abren la posibilidad para impulsar un crecimiento que supere al crecimiento demográfico y, por consiguiente, se logre un aumento del ingreso real de las personas. El desafío es iniciar y mantener el crecimiento económico.

Un crecimiento, además, debe ser **sustentable**. Éste puede ser sostenido por un tiempo pero no ser sustentable a largo plazo. La sustentabilidad se refiere al aumento de los bienes y servicios producidos en un país, pero sin destruir el medio ambiente y los recursos naturales, ni generar desempleo masivo y degradación de las condiciones de vida de la fuerza laboral empleada. Tampoco puede ser sustentable si las medidas desencadenan a mediano plazo un desequilibrio macroeconómico (déficit fiscal y desorden monetario). El desequilibrio ambiental y la inestabilidad social y macroeconómica pueden frenar y hasta paralizar el proceso de crecimiento, como ha ocurrido en varios países latinoamericanos.

Un crecimiento también tiene que ser **equitativo**. Esto implica no solo mayor demanda de mano de obra y mejores empleos sino condiciones favorables para una mejor distribución de ingresos, recursos y oportunidades. No basta con aumento de salarios si no existen mejores condiciones laborales y de vida, para quienes trabajan en situaciones de dependencia o como trabajadores independientes. En otras palabras, además del empleo e ingreso, importa lograr un mayor bienestar de la población. La equidad es una condición para el desarrollo y no una consecuencia, como se ha visto en varios de los países asiáticos.

3.1 Cambios institucionales del Estado

Nuevas reglas para garantizar la inversión

La vigencia del Estado de Derecho es una condición para sentar la base del cre-

cimiento. El incremento de la producción requiere la inversión privada que, a su vez, necesita de la protección de los derechos y cumplimientos contractuales así como la vigencia de reglas claras y predecibles en términos de políticas públicas. De igual modo, las garantías jurídicas son necesarias para lograr mejores condiciones laborales y la protección de derechos de los segmentos más pobres que permitirá una estabilidad social para impulsar y sostener el crecimiento.

Restablecer el equilibrio de los tres poderes, vía cambio constitucional, lograr un sistema jurídico independiente de intereses partidarios y sectoriales e implantar el principio de la idoneidad y la honestidad constituyen una prioridad para asegurar la gobernabilidad y para atraer las inversiones privadas. Asimismo se requieren una depuración, profesionalización y normas de integridad para el Ministerio Público y la Policía Nacional, de modo a restablecer el orden y la seguridad ciudadana.

Fortalecer las agencias de regulación del Estado (de telecomunicaciones, agua, puertos, combustibles, transportes, etc.), la Dirección Nacional de Contrataciones y los organismos de recaudación (Subsecretaría de Tributación, Dirección Nacional de Aduanas) permitirá emparejar la cancha para evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad, la corrupción y el favoritismo que desaniman a las inversiones e iniciativas privadas honestas y anula el principio de la igualdad de oportunidades. Asimismo, el desvío de los recursos tributarios resta capacidad de inversión al sector público e inclusive puede derivar en déficit fiscal e inflación.

Además, el Estado debería, por un lado, evitar la formación de monopolios y oligopolios a través de una efectiva regulación para alentar la competencia de mercado y, por otro, revisar los subsidios explícitos e implícitos que favorecen a sectores privilegiados y distorsionan los precios. Es necesario también evaluar la efectividad del sistema de la reforma tributaria de 2004. Paraguay sigue siendo el país con menor presión tributaria de la región aunque paradójicamente sea el país con mayor necesidad de inversiones físicas y recursos humanos (Anexo 6).

Articular las instancias dedicadas a la regulación del medio ambiente y los recursos naturales es también una tarea pendiente para evitar que el impulso de la producción y la generación de empleo ponga en riesgo la vida humana y el equilibrio ecológico. La economía de mercado consiste precisamente en proteger la competencia pero no a los competidores (“empresas amigas”). El rol del Estado consiste en intervenir para corregir las fallas del mercado, reducir los costos de transacción (regulación) y producir los bienes públicos.

Es necesario romper el círculo vicioso del actual Estado corrupto e ineficiente, para una sociedad muchas veces indiferente e informal. Esta complicidad implícita alimenta la perversa paradoja del atraso: baja presión tributaria para un país con déficit crónico en inversión física y capital humano.⁸

⁸ D. Borda. 2007. “Situación Económica y Perspectivas en el Paraguay”. *Diplomacia Estrategia Política, DEP*. No. 5, enero/marzo, pp.95-110.

No es posible pensar en crecer y generar empleo adecuado bajo las condiciones actuales de la informalidad y la corrupción. La tarea es modernizar la administración pública, gastar mejor los recursos y recaudar más para poner en marcha el círculo virtuoso: Estado moderno, y una economía de mercado con equidad social; así se podrá iniciar en el Paraguay un crecimiento sustentable con empleo decente para todos.

Meritocracia y modernización de la administración pública

La capacidad de gestión y la transparencia del sector público pueden mejorar con la modificación de la Ley del Funcionario Público, cuya aplicación está paralizada por medidas de acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Pero el problema no está sólo en las normas jurídicas sino en el carácter político que adquiere la función pública. La desvinculación de los funcionarios de carrera (no los cargos de confianza) de los partidos políticos es un paso necesario para la creación del servicio civil en el país.

La revisión de la estructura de cargos, niveles de responsabilidad, méritos profesionales, y salarios de los principales ministerios y entes descentralizados debería ser encaradas en forma inmediata para lanzar un programa de racionalización del servicio civil, para eliminar la superpoblación de empleados en algunas dependencias y corregir la indisciplina laboral.

El siguiente paso es iniciar un proceso de evaluación de los funcionarios y definir un programa de capacitación de manera a establecer nuevos criterios de evaluación de gestión, separando la función pública del dominio de los partidos políticos e instalando el criterio de gestión por resultados. Este paso permitiría establecer una nueva cultura laboral dentro del servicio civil, rompiendo con el esquema clientelista y prebendario vigente. De esta forma se establecerían mecanismos institucionales de admisión, evaluación y promoción profesional.

La revisión y cambio en las instancias de control (auditoría, contraloría, etc.) de uso de recursos, patrimonio y recursos humanos también permitirían disminuir la corrupción, la ineficiencia y prácticas arbitrarias que responden a lealtades políticas y desnudan la carencia de una política de recursos humanos.

Una de las trabas para el sector privado y para el ciudadano consiste en la engorrosa burocracia que genera ineficiencia y corrupción. Existen diez ministerios y un número similar de secretarías que cumplen funciones similares. Esta situación exige una evaluación de las estructuras y funciones y plantear una reestructuración en forma progresiva que busque la eficiencia, transparencia y eficacia de las principales dependencias. Esta reestructuración permitirá una simplificación de políticas y de tipos gestión en las áreas económicas, productivas, sociales, seguridad y relaciones externas.

Estrategia y políticas públicas para el desarrollo

El futuro gobierno tiene la oportunidad de proponer un plan estratégico para el país. Esta estrategia debe partir de una visión discutida y consensuada con la sociedad civil y el sector privado sobre la base del crecimiento económico sustentable con equidad. Dicho crecimiento debe anclarse en las ventajas comparativas del país (producción agropecuaria, agroindustrias y energía), la estabilidad macroeconómica, social y política y la utilización racional de sus recursos naturales y humanos.

No será tarea fácil movilizar a los sectores representativos para trabajar sobre un nuevo modelo de crecimiento, por el desprestigio de los gobiernos de la transición, pero existen también ejemplos plausibles, recientemente en esta etapa, sobre acuerdos políticos y gremiales e inclusive existe un esbozo de metas de mediano y largo plazo. Esa experiencia reciente es el acuerdo de “crecimiento con equidad” logrado en 2004 con los principales actores económicos y sociales y el gobierno.⁹ Por lo tanto, un gobierno legítimo debería lanzar una nueva estrategia. Ésta deberá contemplar cuatro pilares.

El primer componente se trata de las inversiones físicas para superar el aislamiento interno y externo del Paraguay y reducir los costos de transporte y de logística (Anexo 7). Este desafío puede ser encarado dentro del marco de la iniciativa pública privada. Los puertos privados son casos emblemáticos del éxito doméstico y sin haber endeudado al país. Las infraestructuras viales, los puertos, transporte y comunicaciones forman parte de este componente. Además de subsanar una necesidad sentida, estas inversiones generarán mucha mano de obra. El riesgo está en que las grandes inversiones se presten para los grandes negociados y de allí la necesidad de fortalecer los organismos de control.

El segundo pilar guarda relación con la inversión en capital humano. La escasez de recursos humanos se da en todos los niveles pero principalmente en la formación superior y mandos medios donde más se manifiesta. El nivel de formación universitaria está muy por debajo de las exigencias del mercado y la formación de profesionales a través de programas de postgrado recién está en sus inicios. La formación de nivel gerencial ha tenido un repunte en los últimos años pero la capacitación de mandos medios prácticamente es insignificante. El acceso a la educación secundaria no llega más allá del 20% de la fuerza laboral. Actualmente las universidades operan sin ningún control y están en un proceso de crecimiento rápido. El riesgo se compone con la masificación y baja formación de profesionales universitarios. Esta situación debería ser encarada con urgencia a través de una comisión interdisciplinaria integrada por los mejores profesionales del país y de probada ética en el ejercicio profesional.

⁹ Gobierno Nacional y Ministerio de Hacienda. 2004. *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*. San Bernardino, Foro Paraguay 2011.

El tercer componente de la plataforma para el crecimiento económico constituyen la investigación y el desarrollo de tecnologías e innovaciones. Esta tarea corresponde principalmente al sector público, con la cooperación del sector privado. En el caso de la producción bovina, el sector privado ha invertido en el mejoramiento tecnológico. Los foros de competitividad sectoriales, que vienen funcionando, pueden convertirse en el puente entre el sector privado y público para encarar un programa global de investigación.

El cuarto componente abordado se vincula en la relación del país con el resto del mundo. No se puede pensar en el crecimiento económico sin definir una política exterior basada en la búsqueda de mercados para identificar posibilidades de exportación de productos paraguayos y, a su vez, la captación de inversiones extranjeras. Este esfuerzo debe vincular al gobierno con el sector privado en explorar y penetrar nuevos mercados que permitan diversificar la exportación, ajustarse a las exigencias del mercado y promover la figura de asociaciones de empresas extranjeras y nacionales. Otra acción del gobierno debería apuntar al mejoramiento de la capacidad de negociación del servicio exterior. Esto remite a preparar un equipo técnico de funcionarios de alta formación en comercio internacional. Asimismo, el gobierno debe negociar a nivel internacional el trato especial y diferenciado por su condición de mediterraneidad y de menor desarrollo relativo. Una demanda creciente de la ciudadanía apunta a definir una estrategia sobre el uso de la energía y renegociar los términos de los tratados de las empresas hidroeléctricas para enmendar la injusticia histórica, que se oculta por los negociados domésticos.

El futuro gobierno tiene la oportunidad de plantear una mejor coordinación e implementación de las políticas públicas. Estas áreas de coordinación deberían incluir: las políticas económicas (fiscal y monetaria), las políticas de producción (agricultura y ganadería, industria y comercio, trabajo, relaciones exteriores e investigación y desarrollo), las políticas de infraestructura (obras públicas y empresas públicas), las políticas sociales (educación, salud, vivienda y pobreza) y políticas de seguridad (interna y externa). Cada organismo del Estado se ocupará de trazar sus políticas de acuerdo a la estrategia del país, al rol que ese organismo desempeña y a las políticas compartidas con otras áreas de intervención estatal.

El futuro gobierno debería evaluar la organización actual del sector público e iniciar un proceso de reestructuración donde se priorice la planificación estratégica, se establezca un sistema nacional de evaluación y control de la gestión y se mejore la capacidad de los organismos de control para combatir la corrupción.

3.2 Desarrollo del sector privado y generación de empleo

Políticas públicas procrecimiento

Estabilidad macroeconómica y política

No hay dudas de que el entorno macroeconómico estable y predecible es una condición necesaria para el crecimiento. La política fiscal y la monetaria deben asegurar una inflación baja, tasas de interés razonables para alentar la inversión y tipo de cambio competitivo para favorecer la exportación. La estabilidad macroeconómica no se agota con preservar el nivel de precios y proteger la deuda pública sino debe contemplar la defensa de los puestos de trabajo de las empresas sobre todo durante los ciclos recesivos.

Si no se logra la estabilidad política tampoco se puede pensar en aumentar las inversiones privadas. Las señales de ingobernabilidad son tan perversas que provocan la fuga de las inversiones y la retracción del consumo frente a la incertidumbre. Asimismo desalientan a la fuerza laboral calificada y terminan causando la fuga de cerebros. Por consiguiente, la doble estabilidad: macroeconómica y política, facilita las inversiones y la permanencia de la fuerza laboral calificada.

Servicios públicos eficientes

Cuando se habla de servicios públicos eficientes comprende dos dimensiones. Primero, los servicios básicos, como salud, educación y los programas de pobreza, deben aumentar en calidad y cobertura. Este objetivo requiere un mayor control del gobierno central y los municipios y gobernaciones como de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones sin fines de lucro para transparentar las transferencias de recursos del Estado. Segundo, denota la necesidad de tercerizar los servicios públicos proveídos por las empresas estatales y mejorar la capacidad de regulación del Estado. Una buena agencia de regulación requiere capacidad técnica, integridad y autonomía de los poderes políticos y económicos.

Políticas sectoriales efectivas

Las políticas sectoriales (agroganadera, industrial y comercial) deberían converger hacia el objetivo estratégico de desarrollo de las cadenas productivas principalmente agroindustriales. Éstas comprenderían facilidades para la apertura y cierre de negocios, investigación y desarrollo tecnológico, apoyo a la formación de consorcios para la exportación, información de mercado y acceso a crédito con tasas y condiciones razonables.

El desarrollo del mercado de capital y el de crédito podrían movilizar el ahorro nacional proveniente de varias fuentes: cooperativas, fondos de pensiones, depósi-

tos privados, remesas pero dentro de un marco de competencia, un rendimiento atractivo para la inversión financiera y bajo riesgo. Esto requiere una regulación eficiente de parte del Estado para garantizar el ahorro y la inversión.

Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYPPES) y la Agricultura Familiar Campesina (AFC)

Existen en el país empresas innovadoras y de gran porte que operan cumpliendo las normas legales y administrativas; están también las cooperativas que motorizan ahorro y facilitan inversiones en diferentes regiones del país. Están otras grandes empresas intensivas en uso de recursos naturales y tecnología que deben contribuir en facilitar una relación más justa con los segmentos más pobres del país. Pero las MPYPPES y las fincas de la AFC tienen potencialidad para aumentar la producción y la generación de empleo.

Por otra parte, si no se hace un esfuerzo, la mano de obra rural desplazada por la presión del mercado de tierras tiene un costo de oportunidad muy bajo. El desplazamiento a la ciudad no significa inserción al mercado laboral sino demanda más inversión del Estado en provisión de servicios básicos; y por consiguiente la falta de perspectiva de trabajo en los asentamientos precarios urbanos se convierte en un peligro latente para la seguridad ciudadana. Asimismo, si no se encara un programa integrado de apoyo a la MPYPPES se corre el riesgo que la destrucción de puesto de trabajo sea mayor que la creación de empleo.

Para lograr la expansión de estas pequeñas empresas o unidades de producción el nuevo gobierno debe acompañar al sector privado a través de la formación de las cadenas productivas y la creación de los consorcios regionales para lograr una economía de escala. Particularmente, las políticas sectoriales deberían priorizar a este sector por su impacto económico y social y remover las restricciones actuales que le resta competitividad en el mercado.

Previa evaluación de los programas de la cooperación financiera externa, se deberían coordinar las diversas iniciativas existentes que surgen, por lo general, por presión de los ministerios. Una primera prioridad que el gobierno debería considerar son la necesidad de reducir el costo de infraestructura y de logística para las MPYPPES y las fincas de la AFC y en asociación con las empresas líderes tener acceso a mercados externos e internos. Al mismo tiempo, se debería trabajar en articular la oferta exportable y de proveedores locales dentro de las cadenas productivas y por regiones productivas. Los fondos de royalties para municipios y gobernaciones podrían ser destinados, en parte, para infraestructura y logística. Un trabajo intensivo de capacitación sobre planificación y administración para los gobiernos subnacionales debería acompañar este proceso.

Esta línea de acción debería impulsar programas de capacitación gerencial para mejorar la organización y de gestión empresarial y el entrenamiento de la mano de

obra con financiamiento para la demanda de las asociaciones de MPYMES.¹⁰

Asimismo el desarrollo de programas rurales bajo el liderazgo del gobierno y el apoyo de las grandes empresas para dar sustentabilidad a las unidades de producción de la AFC que están en condiciones de mantenerse en el mercado. Esta iniciativa debería incluir temas de la tenencia de la tierra, regularización de títulos y adquisición de tierras para los pequeños productores, acompañado de asistencia técnica y crediticia. No se debe olvidar el carácter dual de la agricultura, dando un tratamiento especial en aquellas empresas intensivas en mano de obra (Anexo 8). Asimismo se debería mejorar la distribución de los créditos (Anexo 9).

Programa de empleo

El desafío mayor para los próximos años es generar suficiente empleo para bajar la tasa de desocupación y subocupación y bajo nivel de ingresos reales que no retroceden con el crecimiento económico de los últimos años (Anexo 10). El patrón de crecimiento económico tiene una débil capacidad de generación de empleo adecuado. Para mejorar la capacidad de creación de empleo se debe apoyar a los sectores intensivos en mano de obra como son las MPYMES y las fincas de la AFC.

Aumentar la producción y la productividad de estos sectores demandará políticas sectoriales coordinadas que: i) faciliten ganar economía de escala a través de las asociaciones y cadenas productivas para penetrar nuevos mercados; ii) permitan acceder a programas de capacitación y cambios en la gestión organizacional de las empresas; iii) reduzcan los costos de transporte y logística para ingresar a los mercados; y iv) dispongan de líneas de crédito para financiamiento de inversiones de capital.

Además, se debería lanzar un programa nacional de empleo que contemple: i) la identificación del tipo demanda actual y futura de ocupaciones de mano de obra; ii) la registración y acreditación de la oferta de capacitaciones públicas y privadas, iii) el financiamiento de la capacitación de mano de obra a partir de la demanda de las empresas y unidades de producción; iv) propuesta de política de inversión pública descentralizada e intensiva en mano de obra; y v) involucramiento del sistema educativo y universitario para la formación de recursos humanos de acuerdo a la tendencia de la demanda del mercado y empleo público.

Como parte de la política de empleo corresponde al Estado modernizar el Ministerio de Justicia y Trabajo para responder a la labor de preservar el derecho del trabajador. Una tarea urgente que demanda una solución de mediano plazo es la seguridad social que tiene muy baja cobertura. En este sentido la separación del servicio de salud y de pensión del Instituto de Previsión Social debería ser encarada

¹⁰ D. Borda. "MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización," en Oficina Internacional del Trabajo. 2003. *Paraguay: empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Chile: OIT

para expandir ambos servicios a los trabajadores, teniendo presente el gran peso del sector informal.

En definitiva, el crecimiento con empleo es posible con una combinación equilibrada de las fuerzas del mercado, Estado y sociedad, definiendo como objetivo central el bienestar de la gente. Este reto remite a una nueva gestión del gobierno para:

- i) superar la situación de desperdicios y abusos actuales de recursos fiscales, energéticos, fuerza laboral disponible y la falta de incentivo para movilizar el ahorro privado existente y los talentos nacionales;
- ii) generar consensos sobre la visión y estrategia de desarrollo independientemente de los diferentes gobiernos de turno;
- iii) modernizar la administración pública para garantizar la transparencia, eficiencia y equidad de las políticas públicas;
- iv) asegurar el cumplimiento de las normas legales y administrativas para fomentar la inversión y el desarrollo de mercados competitivos y empresas innovadoras;
- v) proveer los bienes públicos, principalmente, para reducir la pobreza y la desigualdad, superando las prácticas del Estado prebendario (tráfico de influencia, nepotismo, amiguismo, cargos públicos como botín políticos, violación de las leyes, uso indebido de los recursos del Estado, etc.), hechos que han frenado el crecimiento económico con equidad y el desarrollo de la democracia.

Referencia bibliográfica

Bardhan, Pranab (1990). "Symposium of the State and Economic Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, Summer 1990, 3-7.

Barro, Robert J. (1997). *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*, London, England: The MIT Press.

Berry, Albert (2007), "La Industria y las MPYMES en Paraguay: su potencial para la creación del empleo bien remunerado", en Borda D. (Ed.) *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.

Richards, Donald y D. Borda (2007). "The Predatory State and Economic Reform: an Examination of Paraguay's Potential Economic Transition" en J. M. Fanelli (Ed.) *Understanding Market Reforms in Latin America: Similar Reform, Diverse Constituencies, Varied Results*. Palgrave.

Borda, Dionisio (2007), "La Economía y el Empleo en el Paraguay" en Borda D. (Ed.), *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.

———(2007). "Situación Económica y Perspectivas en el Paraguay". *Diplomacia Estrategia Política*, DEP. No. 5, enero/marzo.

———(2007). *Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

———(2003). "MPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización", en Oficina Internacional del Trabajo. *Paraguay: empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Chile: OIT

Bourguignon, F y M. Walton (2006) "Is Greater Equity Necessary for Higher Long-Term Growth in Latin America?" in *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. French-Davis y J.L. Machinea (Eds.). Santiago de Chile, London: CEPAL and Palgrave..

Datt, G. y M. Ravallion (1992). "Growth and Redistribution Components of Change in Poverty Measures: A Decomposition with Application to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics*, Vol. 38, No.2, 275-95.

Datta-Chaudhuri, Mrinal (1990). "Market Failure and Government Failure", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No 3, Summer 1990, 25-39.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. “Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 1997- 2006”.

Easterly, W. y R. Levine (2001). “Stylized Facts and Growth Models” in N. Loayza and R. Soto (Eds). *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*. Chile: Banco Central de Chile.

Fernandez Valdovinos, C. y A. . Monge Narvajo (2004), “Economic Growth in Paraguay”, *Economic and Social Study Series*, RE1-04-009, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ffrench-Davis, Ricardo y J. L. Machinea (2006). *Economic Growth with Equity. Challenges for Latin America*. New York: ECLAC, Palgrave and Macmillan.

Fishlow, Albert (1990). “The Latin American State”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 4, No.3, Summer 1990, 61-74.

Gobierno Nacional y Ministerio de Hacienda. 2004. *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*. San Bernardino, Foro Paraguay 2011.

Hosono, Akio, et al. (2000). *Escenarios Alternativos de Crecimiento de la Economía Paraguay*. Asunción: Japan International Cooperation Agency (JICA).

Krueger, Anne O. (1990). “Government Failures in Development”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 4, No 3, Summer 1990, 9-23.

Lora, Eduardo (2007). *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC. The Inter-American Development Bank.

Meier, G. M. y J. E. Stiglitz (2000). *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*. USA: World Bank and Oxford University Press.

Nickson, Andrew (2005), “Reformando el Estado en Paraguay” in D. Abente y F. Masi (Eds.) *Estado, Economía, y Sociedad: una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CADEP.

North, D (1990). *Institutions, Institutional Chang, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Ocampo, José Antonio y A.M. Parra (2006), “Explaining the Dual Divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980”, *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, in R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (Eds). Santiago de Chile and London: CEPAL and Palgrave.

Ocampo, José Antonio (2005). “Beyond the Washington Consensus: What do we mean?” *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 27, No.2, Winter 2004-5, 293-314.

———(2004). “Latin America’s Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 2, Spring 2004, 67-88.

———(2001), *Economía y democracia*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Persson, T. y Guido Tabellini (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Perry, Guillermo, L. Servén, y R. Suescún, Eds. (2008). *Fiscal Policy, Stabilization and Growth: prudence or abstinence*. The World Bank, Washington D.C.

Rodrik, Dani (2006), “What produces Economic Success? en R. French-Davis y J. L. Machinea (Eds) *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Santiago de Chile and London: CEPAL, Palgrave and Macmillan.

Rodrik, Dani (2007). *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press.

Santiso, Javier (2006). *Latin America’s Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketters*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.

E. Schiefelbein “Educación y empleo en el Paraguay”, en D. Borda (Editor). 2007 *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.

Stiglitz, J. E. (2003). “Whither reform? Towards a New Agenda for Latin America”, *CEPAL, Review 80*, August 2003, 8-37.

Stiglitz, J. E. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Tommasi, Mariano (2006). “The Institutional Foundations of Public Policy”, *Economía*, Spring 2006.

USAID (2006). *Impacto del Transporte y de la Logística en el Comercio Internacional del Paraguay*. Asunción, Paraguay.

Wintrobe, Ronald (1998), *The Political Economy of Dictatorship*. England: Cambridge University Press.

World Bank (2006). *Development and Equity*. Washington D.C: World Development Report.

Anexos

Anexo 1 a | 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

Anexo 1 b | Participación de los principales productos en las exportaciones totales (%)

Año	Exportaciones de Principales Productos/ Exportaciones Totales (Ex T)			Total / Exp Totales (%)
	Algodón/Ex T	Soja/Ex T	Carne/Ex T	
1971/1979	22,27	15,36	14,02	51,65
1980/1989	35,81	29,56	4,78	70,15
1990/1999	22,41	31,40	6,76	60,57
2000/2006	4,75	33,26	12,04	50,05

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional (BCP).

Anexo 1 c | Exportaciones como porcentaje del PIB

Miles de dólares Corrientes			
Año	Producto Interno Bruto	Exportaciones	Exp/PIB
1962/1969	412.428	47.108	11,52
1970/1972	1.423.459	171.179	12,33
1980/1989	4.085.656	394.833	10,11
1990/1999	7.087.420	875.481	12,55
2000/2006	6.921.855	1.324.634	19,14

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional (BCP).

Anexo 2 | Demanda agregada

Participación en el PIB (%)				
Años	Exportaciones Netas	Consumo Privado	Consumo Público	Formación Bruta de Capital
1996	-11,9	75,7	10,8	25,4
1997	-14,8	76,9	11,4	26,5
1998	-9,5	74,8	12,0	22,7
1999	-9,9	77,2	11,8	20,8
2000	-10,7	79,2	12,7	18,8
2001	-9,7	78,8	12,1	18,7
2002	-4,9	74,9	11,3	18,7
2003	-3,8	73,4	10,5	19,9
2004*	-4,0	73,4	9,9	20,8
2005*	-4,9	75,1	10,2	19,6

Anexo 3 | Índice de competitividad global (ICG)

Países	2007-08	2006-07	2006-05	2005-04	2004-03	2002-03	2001-02
Brasil	72	66	65	57	54	46	44
Uruguay	75	73	54	54	50	42	46
Argentina	85	69	72	74	78	63	49
Chile	26	27	23	22	28	20	27
China	34	54	49	46	44	33	39
India	48	43	50	55	56	48	57
Corea del Sur	11	24	17	29	18	21	23
Malasia	21	26	24	31	29	27	30
Bolivia	105	97	101	98	85	78	67
Paraguay	121	106	113	100	95	72	72
Total de países	131	125	117	104	102	74	75

Fuente: The Global Competitiveness Report, WEF

Refleja la posición del país, va menor (mejor) a mayor (peor), incluye 12 variables: instituciones, infraestructura, macroeconomía, salud y educación primaria (**requisitos básicos**), educación superior, eficiencia de mercado de bienes, sofisticación del mercado financiero, adopción tecnológica, tamaño de mercado (**mejoramiento de eficiencia**), sofisticación de negocios, innovación, interacción de variables (**innovaciones**).

Anexo 4 | Índice de percepción de corrupción IPC (*)

Año	Rango / N° de Países	Puntuación del IPC Paraguay	Puntuación Rango 1
2007	138 / 179	2,4	9,4
2006	111 / 163	2,6	9,6
2005	144 / 158	2,1	9,7
2004	140 / 145	1,9	9,7
2003	129 / 133	1,6	9,7
2002	98 / 102	1,7	9,7
2001	S/D	S/D	9,9
2000	S/D	S/D	10
1999	90 / 99	2,0	10
1998	84 / 85	1,5	10

Fuente: Transparencia Internacional, Paraguay

(*) El Índice de Percepción de la Corrupción 2007 analiza las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 180 países y territorios –el IPC con el mayor número de países cubiertos hasta la fecha–. El IPC es un índice compuesto basado en 14 encuestas de opinión de expertos. El Índice clasifica a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y el diez, niveles bajos.

Anexo 5 | Índice del desarrollo humano (IDH) 1975 - 2005

País	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
América Latina								
Argentina	0,790	0,804	0,811	0,813	0,836	0,862	0,863	0,869
Brasil	0,649	0,685	0,700	0,723	0,753	0,789	0,792	0,800
Chile	0,708	0,743	0,761	0,788	0,819	0,845	0,859	0,867
Paraguay	0,667	0,701	0,707	0,718	0,737	0,749	0,757	0,755
Uruguay	0,762	0,782	0,787	0,806	0,821	0,842	0,851	0,852
Asia								
India	0,419	0,450	0,487	0,521	0,551	0,578	0,611	0,619
Malasia	0,619	0,662	0,696	0,725	0,763	0,790	0,805	0,811
Filipinas	0,655	0,688	0,692	0,721	0,739	0,758	0,763	0,771
Singapur	0,729	0,762	0,789	0,827	0,865	n /d	0,916	0,922
Corea del Sur	0,713	0,747	0,785	0,825	0,861	0,892	0,912	0,921

n/d: no disponible.

Fuente : UNDP, 2007/2008 Human Development Index rankings

IDH va de 0 (peor) a 1 (mejor), incluye esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetismo de adultos, 15 años y más, tasa bruta combinada de matriculación de enseñanza primaria, secundaria y terciaria y PIB per cápita, paridad de poder adquisitivo en US\$ (para eliminar las diferencias de precios entre países).

Anexo 6 | Presión tributaria

Ingreso impositivo / PIB * 100	
2005	
Países de bajos ingresos	13
Países ingresos medios	15
Países de altos ingresos	35,2
Paraguay	11,8

Nota: Ingreso Nacional bruto per cápita, ingresos bajos US\$ 585, ingreso medio 2.647 (ingreso medio bajo 1923, ingreso medio alto 5.534) e ingreso alto 35.264.
Fuente: Banco Mundial y BCP.

Anexo 7 | Promedio de costo de transporte y logística

Transporte y logística para productos y corredores estudiados	19,7% del precio FOB	145 millones de US\$
Sobrecostos Identificados	6,61% del precio FOB	1,88% del PIB
Sobrecostos Identificados para Paraguay	327 millones de US\$	4,26 % del PIB

Fuente: USAID, Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay. Junio 2006

Anexo 8 a | Participación de principales cultivos

Según superficie cultivada (%)								
Promedio	Algodón	Caña de azúcar	Mandioca	Poroto	Soja	Trigo	Otros	%
1990- 2000	14,4	2,9	10,0	3,0	41,0	9,2	19,5	100,0
2000 - 2007	6,9	2,1	8,7	2,3	54,7	9,0	16,3	100,0

Anexo 8 b | Participación de principales cultivos

Según Volumen Producción (%)								
Promedio	Algodón	Caña de azúcar	Mandioca	Poroto	Soja	Trigo	Otros	%
1990 - 2000	3,9	29,6	30,8	0,5	23,1	3,5	8,7	100,0
2000 - 2007	1,5	22,9	33,2	0,5	29,1	3,9	8,9	100,0

Anexo 9 | Créditos por sector de actividad económica como porcentaje de los créditos totales

Años	Agricultura	Ganadería	Industria	Comercio por Mayor	Comercio por Menor	Servicio	Consumo	Exportación
2002	15,56	3,94	15,03	25,93	3,53	17,12	18,44	0,46
2003	22,14	5,07	15,83	20,84	3,91	21,03	13,16	0,04
2005	22,20	5,85	12,90	18,44	5,14	26,89	8,46	0,11
2006	23,20	7,82	12,60	16,77	5,15	25,82	8,55	0,10
2007	31,25	11,34	13,92	14,88	5,34	13,47	9,71	0,10

Fuente: Banco Central del Paraguay - Superintendencia de Bancos

Anexo 10 | Evolución del salario mínimo legal

Base 1980 = 100.					
Período	Salario mínimo legal		Índice de salario mínimo		Variación del poder adquisitivo respecto a 1980
	Nominal		Nominal	Real	
1994	362.250		1.641,7	112,2	12,2
1995	417.450		1.891,9	114,1	14,1
1996	469.157		2.126,2	116,7	16,7
1997	528.075		2.393,3	122,8	22,8
1998	580.883		2.632,6	121,1	21,1
1999	591.445		2.680,5	115,5	15,5
2000	672.769		3.049,0	120,6	20,6
2001	748.178		3.390,8	125,0	25,0
2002	821.295		3.722,2	124,2	24,2
2003	964.383		4.370,6	127,7	27,7
2004	972.413		4.407,0	123,4	23,4
2005	1.059.931		4.803,7	125,9	25,9
2006	1.187.122		5.380,1	128,7	28,7
2007 (*)	1.241.973		5.628,7	125,1	25,1

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno (BCP).

(*) A noviembre