



## RESUMEN EJECUTIVO

**Crecimiento  
económico y empleo:  
sostenido, sustentable  
y equitativo**

**Dionisio Borda**

Notas para el debate electoral 2008

## **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
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- 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 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; 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.