

# Estado y Economía en Paraguay. 1870-2010

Fernando Masi  
Dionisio Borda  
editores

Homenaje a Luis A. Campos Doria



Homenaje a Luis A. Campos Doria

# Estado y Economía en Paraguay 1870-2010

Fernando Masi  
Dionisio Borda  
editores

Autores:

Lucas Arce  
Melissa Birch  
Dionisio Borda  
Juan Carlos Herken  
Fernando Masi  
Fernando Ovando  
Donald Richards  
Gustavo Setrini  
Walter Zárate



PROYECTO  
BICENTENARIO



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

Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Impresión: QR Impresiones  
Asunción, noviembre de 2011

ISBN: 978-99967-623-8-3

## ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	9
<b>PRIMERA PARTE: HISTORIA ECONÓMICA Y MODELO DE CRECIMIENTO</b>	<b>21</b>
Crecimiento Económico en el Paraguay. La Herencia de las Dos Guerras: 1864-70 / 1932-35 <i>Juan Carlos Herken</i>	22
La Economía del Paraguay entre 1940-2008. Crecimiento, Convergencia Regional e Incertidumbres. <i>Juan Carlos Herken, Lucas Arce, Fernando Ovando</i>	55
Estancamiento Económico y Modelo Exportador en Paraguay. Un Análisis de Series de Tiempo. <i>Donald G. Richards</i>	114
<b>SEGUNDA PARTE: COMPORTAMIENTO ECONÓMICO - POLÍTICO 1940-2010. UN ESTUDIO POR ETAPAS.</b>	<b>147</b>
Introducción <i>Melissa Birch</i>	148
Estabilidad Política y Rezago Económico. El Gobierno de Federico Chávez 1949-1954. <i>Melissa Birch</i>	152
Financiamiento Externo, Institucionalidad Autoritaria y Lento Crecimiento. Los Primeros Años de Gobierno de Alfredo Stroessner. 1954-1972 <i>Melissa Birch, Nicolás Quintana y Lucas Arce</i>	180
Auge Económico, Estancamiento y Caída de Stroessner. 1973-1989 <i>Lucas Arce y Walter Zárate</i>	209
Generando Crecimiento Sustentable en un Contexto Democrático. 1989-2009 <i>Melissa Birch</i>	247

TERCERA PARTE: INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRÁCTICAS POLÍTICAS	287
Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay <i>Dionisio Borda y Fernando Masi</i>	288
Veinte Años de Democracia Electoral en Paraguay. Del Clientelismo Monopólico al Clientelismo Plural. <i>Gustavo Setrini</i>	332

## PRÓLOGO

Ya en las cercanías de los 200 años de vida independiente del Paraguay, y de 20 años de labor investigativa del CADEP, habíamos pensado que era justo y posible emprender un esfuerzo para entender los factores que explican los escasos cambios sufridos por la estructura económica del país, en sus diferentes ciclos históricos. Una economía basada en la extracción y exportación de recursos naturales, inestable en su crecimiento pero relativamente estable en términos macroeconómicos. Una economía abierta pero con escasa productividad, con poca presencia del Estado y con altos niveles de pobreza y desigualdad de los ingresos.

De todas las preguntas que pudieran formularse para entender las raíces históricas del actual desempeño económico del país, surge también otra relevante sobre las reales posibilidades de realizar los cambios necesarios para un crecimiento sostenible con equidad social en el futuro inmediato.

Así, hemos estructurado el Proyecto Bicentenario con el propósito de examinar, en forma comprehensiva el pasado y el presente de las instituciones en el Paraguay, con la mira puesta en los determinantes del crecimiento económico y del desempeño del Estado. Estudiar, asimismo, los principales obstáculos para el desarrollo económico y la consolidación de la democracia, y dejar planteadas opciones de políticas para la superación de estos obstáculos a mediano plazo.

Este esfuerzo ha sido reconocido como relevante para el país y sus actores políticos, económicos y sociales, por parte de la Tinker

Foundation (TFI) que ha prestado su pleno apoyo a la concepción y desarrollo del proyecto. A este esfuerzo también se han sumado académicos de universidades extranjeras, con estudios sobre la economía y el Estado en el Paraguay y con quienes el CADEP mantiene una fluida relación en la labor investigativa. El proyecto también incluye a nuevos y jóvenes profesionales que con su entusiasmo y dedicación, han contribuido a esta publicación

Los estudios contenidos en este libro pretenden ayudar a la comprensión del Estado y la economía, aspectos cruciales para entender, a su vez, la calidad democrática y la calidad de vida en Paraguay y para pensar en políticas alternativas que produzcan los cambios y reformas que el país requiere.

El CADEP entiende este esfuerzo como un aporte importante, de un grupo de pensadores nacionales y extranjeros, al Bicentenario de la Independencia Nacional. Nuestros sinceros agradecimientos a la TFI y a todos los profesionales involucrados que hicieron posible el proyecto.

## **LOS EDITORES**

## PRESENTACIÓN

**CONTRIBUCIONES PARA EL ENTENDIMIENTO DE  
LA ECONOMÍA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EN  
PARAGUAY**

**Fernando Masi**  
**Dionisio Borda**

El Paraguay es un país sin mucha experiencia democrática, con una economía de base agraria y de diversificación productiva todavía escasa, que coexiste con un alto nivel de desigualdad socioeconómica y un desarrollo limitado del mercado y del Estado. Las instituciones públicas han estado permeadas por el sectarismo político de mucha data y los esfuerzos para consensuar una visión del futuro del país, han sido también escasos.

El presente volumen, tiene como propósito intentar comprender los fundamentos de este devenir económico y político del país, a partir de la finalización de los primeros 60 años de vida independiente de la República, que también significó la interrupción de un modelo de Estado y de desarrollo económico.

Se pretende, al mismo tiempo, contribuir al debate sobre aspectos relevantes de la vida nacional como el comportamiento económico y sus determinantes internos y externos, las circunstancias políticas que han influido para estructurar el modelo actual de Estado y de mercado, y los elementos de políticas económicas y de reforma de la administración pública a ser tenidas en

cuenta para consensuar un crecimiento económico sustentable y de mayor bienestar para el país.

## PERSISTENCIA DEL MODELO

En la primera parte de este volumen, se incluyen dos trabajos sobre historia económica del Paraguay vertebrados esencialmente sobre el comportamiento del crecimiento económico, y un trabajo que analiza los efectos de un modelo económico basado en la exportación de materia prima, sobre el crecimiento y el bienestar.

El propósito de esta sección es entender cuáles han sido los principales ejes de estructuración de la economía y la sociedad del Paraguay a lo largo de 140 años, cuáles han sido los principales acontecimientos político-económicos internos y externos que han tenido influencia sobre el devenir económico del país y que posibilidades de éxito pueden avizorarse para un crecimiento económico sustentable con los modelos de producción predominantes en todo el período mencionado.

En su primer trabajo, la economía paraguaya entre dos guerras, Juan Carlos Herken analiza el desempeño del crecimiento económico del Paraguay desde fines del Siglo XIX hasta la finalización de la Guerra del Chaco. Concluye que ante el fracaso de una estrategia de crecimiento basada en el financiamiento externo y la inmigración masiva, se impuso un modelo de “crecimiento hacia afuera”, dominado principalmente por enclaves extranjeros que impulsan fuertemente las exportaciones de materias primas, ganando los mercados mundiales. Sin embargo, la contraparte de este modelo ha sido un retraso muy pronunciado de las actividades agrícolas,

una infraestructura limitada y cara, y un mercado interno débil y fragmentado, con pocos atisbos de industrialización.

En su segundo trabajo, Herken, conjuntamente con Arce y Ovando analizan la economía paraguaya desde 1940 hasta el 2008 a partir de shocks internos y externos que caracterizan a tres etapas bien diferenciadas. La primera de ellas se extiende desde fines de los años 1940 hasta los inicios de la década de 1970, determinada por un *shock endógeno* negativo provocado por la guerra civil de 1947 que hace que el país atraviese una época de crecimiento económico vegetativo denominado como de *gran retardo*. La segunda etapa está enmarcada por el *shock exógeno* de Itaipú que impulsa la economía del Paraguay a ritmos de crecimiento “asiáticos”, por algunos años, para luego apagarse a partir de 1982, retornando a un período de crecimiento modesto o estancado. La economía paraguaya recién recupera sus tasas de crecimiento del PIB per cápita similares a la era Itaipú, a finales de la década del 2000, cuando un tercer *shock exógeno* se hace presente, con una demanda internacional significativa de alimentos y en consecuencia, con un aumento importante del precio de *commodities*.

De acuerdo a este estudio, tres cambios de envergadura se producen en este período: i) la consolidación de la economía paraguaya como exportadora de mano de obra con repercusiones cada vez más significativas sobre el equilibrio de la balanza de pagos; ii) la expansión de la frontera agrícola con la aparición de una actividad agropecuaria empresarial y un incremento importante de la productividad; y iii) el Paraguay como exportador neto de energía hidroeléctrica, pero sin una industrialización acelerada. Los autores concluyen que el Paraguay se acerca a un nuevo punto de “despegue” económico que puede acelerar la convergencia de crecimiento económico a nivel regional. Sin embargo, afirman que una fuerte dependencia de los precios relativos del mercado y

una alta tasa de volatilidad de la tasa real de cambio, exigen una política económica inteligente para contrarrestar posibles *shocks externos* de carácter negativo.

Justamente uno de los cambios de la economía paraguaya de este período, es abordado -como tercer estudio de esta primera parte- por Donald Richards cuando analiza el modelo exportador paraguayo basado en la producción empresarial agrícola, más particularmente de la soja. Utilizando una metodología de serie de tiempo, el autor demuestra un relacionamiento entre el equilibrio de largo del PIB per cápita, el crecimiento en el stock de capital y una creciente tendencia de la producción agrícola de concentrarse en un número reducido de cultivos comerciales destinados a la exportación. Como resultado del análisis se descubre que la creciente tendencia a la concentración de la producción en un *commodity* agrícola, tiene un efecto negativo tanto en la formación de capital como en la tasa del crecimiento del PIB per cápita del Paraguay.

Al mismo tiempo, el estudio demuestra evidencias menos determinantes sobre la relación de esta concentración y la migración rural-urbana de la fuerza laboral, con el consiguiente aumento de las tasas de desempleo. De todas maneras, para el autor, la concentración de la producción en un *commodity*, desalienta potencialmente el crecimiento económico paraguayo, en forma directa como indirecta. En este sentido, este hallazgo pone en duda el criterio neoclásico de la especialización de los países en sus ventajas comparativas estáticas y el crecimiento impulsado por las exportaciones, como los ejes para una mejora del bienestar.

## LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS...

En la segunda parte de este volumen, se intenta analizar más en detalle el período 1940-2008, a través del método de etapas económicas o “estudios de casos” que faciliten el estudio de la economía política del Paraguay. Melissa Birch, quien coordina el desarrollo de este análisis por etapas económicas, explica que la metodología utilizada permite la interpretación de los datos económicos y del uso de instrumentos de políticas de Estado de manera a entender el grado de eficacia de estos últimos en el contexto paraguayo.

En palabras de Birch:

*“Este conjunto de cuatro estudios muestra la evolución de la política paraguaya desde la guerra civil de 1947. Los casos se centran en los grandes desafíos económicos y políticos que han enfrentado los líderes de Paraguay en los momentos clave de la historia del país. Los casos no dan respuestas. Más bien dejan que el lector analice la situación y evalúe las posibles opciones que pudieron ser escogidas”.*

Cada una de estas etapas se encuentra caracterizada por una descripción del contexto de las mismas en cuanto a disponibilidad de recursos, naturaleza de las instituciones y relaciones internacionales del país; un tópico sobre las estrategias que comprenden las principales medidas de política económica adoptadas en el período; y otro sobre desempeño económico que básicamente aborda el comportamiento de las principales variables económicas y sociales. Todo ello sin dejar de lado consideraciones de orden político sobre las circunstancias en las cuales asumen los gobiernos, las fortalezas y debilidades de los mismos en las diferentes etapas y la forma de encarar las labores de Estado tanto desde el punto de vista de la gobernanza política como de la participación del Estado en el mercado.

De esta forma, el primer período, de Federico Chávez (1949-54) ha sido caracterizado como un gobierno que realiza un esfuerzo importante por llevar estabilidad política al país, luego de una de las más cruentas contiendas civiles; y por otro esfuerzo importante de estabilización fiscal y monetaria, como de crear las condiciones para el fomento de la agricultura y de la industria. Sin embargo, la falta de un consenso político para apoyar un programa de gobierno, las altas tasas de inflación y un grado de corrupción importante en las finanzas públicas, terminaron por crear un clima económico negativo, y con el derrocamiento del gobierno.

El régimen de Stroessner es abordado en esta sección en dos períodos. El primero de ellos (1954-1972) destaca la implantación de un orden institucional autoritario para lograr la estabilidad política en el país. Al mismo tiempo, la estrategia de este primer período ha sido alcanzar alianzas internacionales de apoyo a un plan económico de estabilización y de financiamiento externo para obras de desarrollo, principalmente de infraestructura física y servicios básicos. Este financiamiento externo reemplaza cualquier tipo de reforma tributaria que hubiera tenido como objetivo el incremento de las recaudaciones fiscales, lo que significaría una molestia para los principales actores políticos y económicos aliados al régimen autoritario. El gobierno de Stroessner permite, además, una apertura importante hacia la frontera Este del país, tanto para la expansión de la agricultura como para la creación de las bases de un relacionamiento fluido con el Brasil, que se manifestaría con toda su plenitud a partir de la firma del Tratado de Itaipú (1973). Este período está caracterizado por la recuperación del crecimiento económico, aunque todavía lento y rezagado en relación a otros países de la región.

El segundo período, abordado por Arce y Zárate, está signado

por dos momentos distintos: el *milagro paraguayo* de los años 70 y la posterior crisis económica de los años 80. El boom económico de los años 70 fue el resultado de la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú y la expansión agrícola. Itaipú significó una masiva entrada de capitales al país (tres veces superior al PIB) y un importante aumento del empleo, principalmente en el sector de la construcción. En el caso de la agricultura, la fuerte demanda internacional y los altos precios del mercado determinaron que la soja y el algodón se convirtieran en los principales cultivos del país, orientados esencialmente a la exportación, reemplazando a los tradicionales rubros de madera, carne, tabaco y yerba mate. Sin embargo, la finalización de las obras de Itaipú a principios de los 80 y la caída de los precios internacionales de *commodities*, condujo al país a una etapa de crisis y estancamiento, con escasas y poco eficientes respuestas del gobierno de Stroessner, todo lo cual contribuye al deterioro del régimen autoritario y su posterior desaparición.

La etapa de la transición democrática (1989-2009) es contextualizada por grandes cambios en el campo doméstico como internacional que ha implicado varios desafíos para los gobiernos elegidos democráticamente en todo el período. Los gobiernos sucesivos realizan reformas importantes en la política económica y la política social, aunque la administración del Estado no ha sido objeto de reformas profundas. Se recupera un crecimiento importante del PIB per cápita a partir de la segunda mitad de la década del 2000 y se produce un aumento significativo del comercio exterior provocado tanto por incrementos de los precios internacionales de *commodities* como por el proceso de integración regional.

A pesar de los avances de 20 años de democracia, se afirma que el Paraguay sigue siendo un país de transición y sus proble-

mas para potenciar el desarrollo económico son más de calidad que de cantidad. Al decir de Melissa Birch : “..... *las fuerzas del mercado aparecen como limitadas para impulsar las mejoras necesarias. En cada caso, la informalidad y la ausencia de fortalezas institucionales claves parecen restringir el poder de los mercados para producir resultados eficientes y equitativos*”. Para la autora, las pocas medidas orientadas a la industrialización del país se encuentran tímidamente orientadas a aprovechar las oportunidades ofrecidas por el Mercosur, pero al mismo tiempo no queda claro que la venta de energía hidroeléctrica sea efectivamente administrada para promover el desarrollo.

En consideración de Birch, sigue ausente una estrategia para un desarrollo económico sustentable que aumente el nivel de ingresos y de vida de los habitantes del país y, en buena medida, esta debilidad se encuentra explicada por la falta de un consenso en la clase política que aparece como crecientemente fragmentada y con prácticas acentuadas de obstruccionismo legislativo.

## ...Y DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

Los dos últimos trabajos que forman parte de la tercera sección de este volumen estudian, por un lado, la capacidad del Estado paraguayo tanto en sus funciones de mantener políticas económicas sanas y estables, como en su función de regulador del mercado y promotor del bienestar social. Por otro lado, se estudia la relación Estado-partidos políticos y Estado-agentes económicos y sociales a través de prácticas políticas de patronazgo, y como estas prácticas van moldeando al Estado paraguayo desde los tiempos de Stroessner, e impidiendo un uso adecuado y democrático de los bienes públicos.

En sus *Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay*, Borda y Masi realizan un ejercicio de entender cómo se han aplicado las reformas del *Consenso de Washington* en Paraguay, a partir de los años 90. Se ha considerado válido adoptar como parámetro las medidas promovidas por este Consenso, aún teniendo en cuenta que estas reformas se encontraban mayormente dirigidas a países de la región con una historia económica diferente a la del Paraguay; y a pesar de las críticas recibidas por este modelo en la aplicación de las recetas sugeridas.

Se consideró interesante, entonces examinar como las reformas de primera y segunda generación de este Consenso fueron aplicadas en un país con una alta informalidad en el mercado y baja institucionalidad del Estado. De especial importancia se han considerado a las reformas de segunda generación para entender el grado de fortaleza y calidad de las instituciones que pueden permitir un crecimiento sostenido con equidad.

En el caso de las reformas de primera generación, se examina la política macroeconómica de los años de transición democrática, con especial énfasis en la política fiscal y presupuestaria; la liberalización del sistema financiero y sus sistema de regulación; la calidad de los servicios de las empresas públicas y el proceso de privatización de los años 90; el grado de apertura de la economía y el proceso de integración regional.

En el caso de las reformas de segunda generación se aborda, en primer lugar, la institucionalidad y funcionamiento de los poderes del Estado para luego hacer referencia a la calidad del funcionariado público y la estructura del servicio civil. Seguidamente se estudia las regulaciones del mercado por parte de instrumentos existentes del Estado, para finalmente considerar la intervención del Estado en Paraguay para llevar a cabo las reformas sociales necesarias para el desarrollo.

Los autores concluyen que, a pesar de todos los avances realizados en los años de democracia, “... *Paraguay aun posee graves deficiencias tanto en la provisión de condiciones para el desarrollo y crecimiento económico, como para la efectiva y eficiente regulación de los mercados y los recursos de la Nación*”. Ponen énfasis en la necesidad de la profesionalización del servicio civil para un uso más eficiente de los recursos públicos y en la necesidad de una conducción estratégica que posicione al Paraguay en el plano internacional, otorgando previsibilidad al país para la atracción de inversiones para el desarrollo.

En el segundo trabajo de esta tercera sección del libro, Gustavo Setrini estudia el fenómeno del *clientelismo*, “...*como una institución social y política, profundamente arraigada en el Paraguay....*”, y con fuertes visos de permanencia ante los intentos de reformas política y económica en el país. En este trabajo seminal, el autor define el concepto del clientelismo, explica como esta práctica política se empodera del Estado paraguayo, afectando la calidad de la gobernanza política y económica, ofreciendo al final posibles fuentes de cambio de esta práctica para permitir una mayor conciencia ciudadana sobre el bien público.

El autor define como *clientelismo monopolístico* a la red de relaciones patrón-cliente del régimen de Stroessner, en la cual se limitaba fuertemente a las demandas colectivas articuladas fuera del control del Partido Colorado. Es decir, los diferentes intereses generados por el crecimiento económico, durante el régimen autoritario se vinculaban al Estado a través de un partido hegemónico, creando un ambiente opuesto a toda democratización y reforma económica. Este tipo de relación clientelar permitía el acceso privilegiado de los recursos públicos a una élite que se mantenía unida, mientras se mantenía el control de la distribución de recursos restantes a otros grupos sociales, sin que estos últimos se conviertan en un desafío potencial al dominio de esta élite.

La desaparición del dictador como árbitro de este sistema y la aparición y profundización de los faccionalismos dentro del Partido Colorado en la era democrática, ha dado pie a la emergencia de otro tipo de clientelismo dentro del Estado, denominado por el autor como “*pluralista*”. A estos faccionalismos del partido tradicionalmente hegemónico, se unían los faccionalismos propios del principal partido de la oposición, demandas colectivas de grupos campesinos y sindicales que actúan con mayor independencia de los partidos tradicionales, como también la aparición de nuevos grupos empresariales que ejercen presión sobre el Estado.

De acuerdo a Setrini, esta pluralización de las demandas, no ha dado lugar necesariamente al abandono de las prácticas clientelísticas. Si bien se ha presentado una mayor competencia de los grupos sociales por acceder a bienes y programas públicos, la práctica de hacer y decidir en política en Paraguay continúa estructurada a través de metas personalistas y de intereses grupales o de facciones. En palabras del autor:

*“En el corto plazo, el clientelismo sin duda seguirá obstaculizando las reformas necesarias y las inversiones públicas para el desarrollo, sobre todo debido a los efectos duraderos del patronazgo en el desempeño del sector público y en los intereses grupales que ocupa la función pública”.*

De todas maneras, Setrini concluye su análisis con un tono optimista al expresar que la democratización del país ha dado lugar a una competencia mayor de los recursos públicos que tradicionalmente han sido distribuidos con una lógica clientelar. Esta competencia, sumada a la práctica iniciada de rendición de cuentas, en la óptica del autor, puede evolucionar hacia la consideración de los recursos del Estado como *bienes públicos*, antes que recursos a ser distribuidos por elites y facciones partidarias, con un criterio puramente electoral y populista.

La historia económica y de la institucionalidad pública del Paraguay de los últimos 140 años permite entender, en buena parte, el estadio de desarrollo actual del país. En el mediano plazo, solamente un alejamiento de las prácticas tradicionales de manejo del Estado y una mayor capacidad en conseguir consensos sobre políticas económicas modernizantes, pueden llevar al país a un estadio de desarrollo más competitivo y de mayor equidad social. Pero ello dependerá de la audacia de sus decisores públicos y del coraje de sus líderes políticos.

PRIMERA PARTE

# Historia económica y modelo de crecimiento

# CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PARAGUAY: LA HERENCIA DE LAS DOS GUERRAS: 1864-1870/ 1932-35.

Juan Carlos Herken

## INTRODUCCIÓN

Paraguay y Bolivia son las dos únicas naciones sudamericanas que tuvieron que lidiar con dos guerras substanciales en menos de un siglo<sup>1</sup>. Una de ellas, la Guerra del Chaco (1932-35) las encontró frente a frente. Constituyen a su vez las dos únicas naciones sin acceso directo al mar – Bolivia perdió el suyo en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Entre las causas que generaron el conflicto del siglo XX, por lo menos del lado boliviano, estuvo el de encontrar una nueva salida al mar, esta vez hacia el Atlántico.

El presente ensayo presenta una aproximación inédita a las condiciones del proceso de crecimiento económico en el Paraguay, teniendo como punto de partida el final de la Guerra de la Triple Alianza (1864-70), y como punto de llegada, los años que siguen a la Guerra del Chaco. La década de 1940 no resulta una fecha arbitraria. El inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939-45), habría de cambiar profundamente las reglas de política económica, tanto interna como externa, e introduciría reajustes de consideración en la estructura productiva mundial.

Está década, a su vez, significó el avance de nuevas concepcio-

<sup>1</sup> Se excluyen de este cómputo los conflictos bélicos de menor dimensión y menor duración entre Colombia y Perú (1932-33) y entre Ecuador y Perú (1941).

nes políticas e ideológicas en la región, un efervescente nacionalismo que pronto se expandiría hacia la toma de control de grandes unidades productivas, en general anteriormente en manos de capitales extranjeros, la emergencia del “estado” como un agente económico mayor - e incluso privilegiado - y un férreo control legal e impositivo de las transacciones con el resto del mundo. En 1938 México nacionaliza la industria petrolera. Brasil nacionaliza en 1940 la *Amazon River Steam Navigation Company*. Argentina crea en 1941 la *Flota Mercante del Estado*. Estos oleajes “estatistas”, y las críticas al “orden liberal” preexistente cambiarían de manera significativa las orientaciones de la política económica. Para el Paraguay, a su vez, 1940 significa el final de la “era liberal”, iniciada en 1904, salvo el interregno de 1936-37, y el comienzo de la fuerte hegemonía del estamento militar, a lo que se sumaría desde 1946, el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana, cuyo etapa de control político dictatorial se extendería hasta 1989.

Dentro de esa perspectiva, sobresalen cinco preguntas claves:

- ¿Cuán rápida fue la recuperación económica y social del Paraguay luego de la “Guerra Grande”, y que diferencias estableció en la estructura productiva del país?
- ¿Cuáles fueron los ritmos de crecimiento del sector externo y del sector interno entre las dos guerras del Paraguay?
- ¿Cuál fue el ritmo y el tipo de crecimiento económico del Paraguay, comparándolo con las dos otras economías placentes, Argentina y Uruguay?
- ¿Cuáles fueron los efectos específicos de la Guerra del Chaco (1932-35) y la posguerra inmediata, hasta 1940, sobre el ritmo de crecimiento económico y los mecanismos de la estructura productiva?

¿Qué implica la herencia del “Paraguay de las guerras” para las pautas de crecimiento económico y de política económica en la segunda mitad del siglo XX?

## DISYUNTIVAS Y CICLOS DE LA PRIMERA POSGUERRA

En el contexto de una población diezmada en por lo menos un tercio de su nivel de preguerra, y dispersa caóticamente en un territorio bajo ocupación de fuerzas militares extranjeras, y de la escasa efectividad de la incipiente administración pública centrada en la capital, Asunción, los primeros responsables de un Estado paraguayo “aún por nacer” se abocan de manera frenética a un esquema de crecimiento económico que intentaría copiar las pautas fundamentales de sus vecinos principales hacia el sur, Argentina y Uruguay. La receta era simple, pero, en aquellos años, casi incuestionable: ingreso de capitales extranjeros, financiamiento externo para reconstruir las arcas fiscales, y todo tipo de estímulos para la inmigración europea. Es lo que se denominaría el *land-surplus* o modelo de crecimiento “hacia fuera”, es decir volcado a las exportaciones al mercado mundial, cuyos ejemplos empíricos más coherentes fueron los de Argentina y Uruguay en el continente sudamericano.

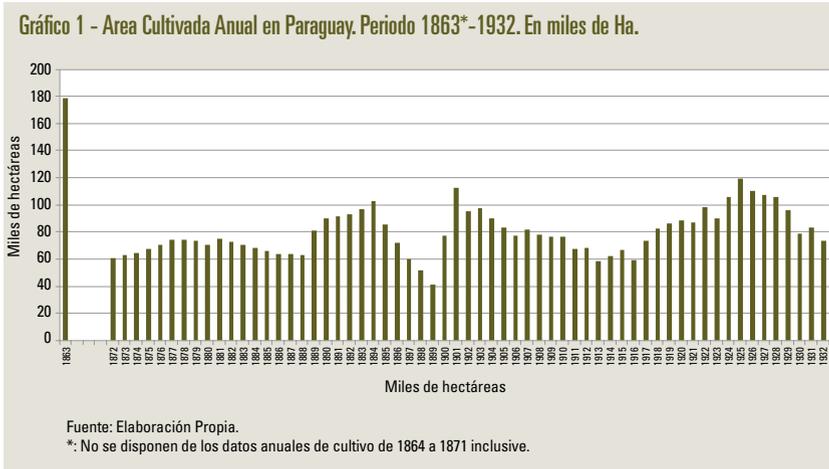
En los primeros años de la década de 1870 el Paraguay no sólo lograr emitir bonos en el mercado londinense, sino que articula una política de inmigración un poco desordenada. Ya para mediados de esa década, la incapacidad de cumplir con el pago de los bonos de Londres y el fracaso espectacular de los primeros

asentamientos migratorios quebrarían toda esperanza de imitar, siquiera en parte, el modelo de los vecinos del sur. A comienzos de la década de 1880 se procedería a la venta masiva de tierras fiscales, lo que produciría la emergencia de grandes latifundios, unidades productivas de gigantesca dimensión, casi auto-gobernadas, y en gran parte poco comunicadas entre ellas y el resto del país.<sup>2</sup>

Es posible sostener con bastante certidumbre que las exportaciones paraguayas recuperaron el valor de pre-guerra para comienzos de la década de 1880. Esto implica a su vez una “apertura” brutal, en el sentido del tamaño del sector externo en el conjunto de la economía, y a todas luces, poco filtrado en términos impositivos por el débil aparato público. La recuperación del stock de ganado vacuno fue asimismo bastante pronta, gracias a las importaciones masivas desde la Argentina y el Brasil, lo que daría un nuevo ímpetu a las exportaciones de cuero. La industria del saladero hace su aparición en los años de 1890, y a ello se sumarían las industrias procesadoras y empaquetadoras de carne, que agregarían nuevos rubros a la cartera de productos paraguayos a partir de la Primera Guerra Mundial. Asimismo, nace la industria del extracto de quebracho, *tanino*, cuyo valor para el procesamiento del cuero lo convierte en un rubro de relevancia militar, como lo demuestra el alza monumental de su precio en los mercados mundiales durante las épocas en que se producían tensiones militares en cualquier parte de la tierra.

---

2 Entre varias publicaciones que se ocupan de la formación y el rol de las grandes unidades latifundistas productivas en el Paraguay se pueden citar a Pastore, Carlos (1972), Herken J.C. (1984), y Campos, Luís (1985).



Se podrían especificar tres “ciclos”, aproximados, del crecimiento económico paraguayo hasta el inicio de la Guerra del Chaco:

1. 1870-1890.
2. 1891-1920.
3. 1923-1929.

El primer ciclo (1870-1890) se extiende desde la posguerra inmediata hasta cerca de la crisis regional de comienzos de la década de 1890, que comprende tanto la recuperación frustrada de la posguerra, y el mini-auge de finales de la década de 1880, alimentado por las exportaciones sin precedente de yerba mate. El segundo ciclo (1891-1920) es más difícil definir en términos coherentes, si bien durante ese intervalo la economía paraguaya se desenvuelve dentro de un marco institucional más estable, al menos en términos de su sistema bancario y monetario. Indudablemente, el alza en los precios de las materias primas a nivel

mundial y el auge correspondiente de las exportaciones haría de los años de la Primera Guerra Mundial un ciclo autónomo en sí mismo. Asimismo comienza la instalación de las primeras fábricas empaquetadoras de carne, y se expanden las del procesamiento del extracto de quebracho. Para 1920, el valor nominal de mercado de las exportaciones paraguayas era casi tres veces mayor al de 1913. La industria del quebracho se convirtió en el principal generador de divisas. Tal fue el impacto de este auge, que el *papel-moneda* paraguayo se apreció de manera considerable, pasando de cerca de 38,7 \$ c/l por oro sellado (\$ o/s) en 1915, a 18,6 \$ c/l en 1916<sup>3</sup>.

El colapso de los precios de materias primas, y de la demanda mundial de posguerra, tuvo un impacto inmediato y duro en el Paraguay. La revolución de 1922/23 se encontraba en clara relación con la crisis comercial y financiera que emergió en el país. Pero la imposición de una singular estabilidad política que caracterizó a la década de 1920 significó un corte claro con el pasado, generándose el tercer ciclo. Al mismo tiempo, las industrias de la carne - excluyendo tasajo y ganado en pie - empezaron a jugar un rol más significativo en toda la economía. En el sector agrícola, la expansión del algodón rompió la dualidad del tabaco contra los rubros de subsistencia, que prevalecía hasta ese entonces.

Para 1899 el stock de ganado vacuno se estimaba en cerca de 2.200.000 cabezas, un salto considerable sobre las cifras previas, de 720.000 en 1886 y de 209.500 en 1877<sup>4</sup>. No resulta sorprendente que las exportaciones de cueros –que durante los 70 y los 80 estaban por debajo de los niveles de preguerra– empezaron a jugar un rol más importante en la generación de divisas. Para 1915,

3 La denominación “\$ c/l” se refiere al papel-moneda, y la de \$ o/s al “estándar oro” utilizado en casi toda la región hasta finales de la década de 1930.

4 Schurz (1920) pp. 64-65.

el total del stock de ganado estaba, según algunos, alrededor de las 4.000.000 de cabezas, o un mínimo de 3.500.000 para otros<sup>5</sup>.

El auge económico evidente en 1924-25 prevalecería hasta 1928. Mientras que la expansión de la Primera Guerra Mundial se basó en lo esencial en un incremento de los precios mundiales, y un cierto aumento en el volumen exportado, la recuperación de la década de 1920 estuvo firmemente anclada en la expansión del valor real de las exportaciones, con las exportaciones del extracto de quebracho alcanzando un récord histórico, de cerca de 60.000 toneladas por año. La industria procesadora de carne estaba ahora en condiciones de proveer los mercados mundiales de una manera más sistemática; la oferta de ganado en pie era suficiente para abastecer a la industria doméstica, así como para las exportaciones a la Argentina. Incluso las exportaciones de yerba mate a la Argentina experimentaron un incremento, por encima del 6-7 por ciento del mercado, registrado en la década previa. Pero estas últimas cifras podrían ser mal interpretadas, teniendo en cuenta que existían indicaciones que una cantidad considerable de yerba brasileña encontraba su camino a Buenos Aires a través del Paraguay<sup>6</sup>.

La crisis económica mundial, que se inicia en 1929, no llegó al Paraguay de una manera tan abrupta como lo hizo en algunos de sus vecinos, quizás porque existía un efecto de retraso provocado por la demanda argentina de madera, ganado y yerba. Pero la caída de la demanda mundial, combinada con las restricciones en las exportaciones de ciertos rubros debido a la agudización de las hostilidades con Bolivia (sobre todo quebracho, cuero y madera), golpeó fuertemente a la economía. En 1932 el valor nominal de mercado de las exportaciones se encontraba al mismo nivel de

5 Schurz, *opus cit*, (1920), pp. 64-65.

6 Schurz, *opus cit*, (1920), p. 15.

1913. Quiebras comerciales y financieras se expandieron a través de todo el país, mientras que el sistema de cambio establecido tan meticulosamente empezaba a sufrir severas presiones. Como se señala en un informe británico, el Paraguay hubiese estado en muy buenas condiciones para sobrevivir a través de la tormenta producida por las conmociones en el comercio y las finanzas mundiales, si no hubiera sido por la guerra con Bolivia:

*“... las condiciones anormales por las que el mundo está pasando no hubiesen sido notadas en el Paraguay, de no haber sido por las fricciones con Bolivia, que estaban hirviendo durante décadas, y que finalmente explotaron. Un periodo de tranquilidad casi ininterrumpida había durado desde 1922, y el buen gobierno y administración financiera del extinto Doctor Eligio Ayala, quien fuera Presidente de 1924 a 1928, y Ministro de Hacienda hasta su muerte en 1930, llevó al Paraguay a límites cercanos a un periodo de prosperidad. Pero los recursos fueron finalmente dirigidos a financiar los costos de la guerra; la mano de obra se ha movilizado, y adicionalmente, las rigurosas restricciones de la tasa de cambio en la Argentina necesitaron de medidas similares en el Paraguay, con el resultado que su comercio de importación ha disminuido considerablemente, y sus ingresos de aduana han caído dramáticamente.”<sup>7</sup>*

Los ingresos del Paraguay por exportaciones representaban obviamente el flujo menor de todas las ventas externas que se embarcaban en el Río de la Plata. De cerca de 809.9 millones de \$o/s - precios de mercado, corrientes - exportados en 1918, 82 por ciento era responsabilidad de la Argentina, 14 por ciento del Uruguay y 4 por ciento del Paraguay. No obstante, estas cifras absolutas deben ser relativizadas por la diferencia poblacional, y por el “comienzo tardío” del Paraguay después de la Gran Guerra. Comparada proporcionalmente con la Argentina, la participación de las exportaciones paraguayas disminuye durante el

---

7 *British Trade Report on Paraguay for 1933*, London, pg.2.

período. Sin embargo, esta participación se incrementa en comparación con el Uruguay.

El Paraguay era altamente dependiente de los medios de transporte a través de la Argentina y tenía fuertes vínculos monetarios con ella. No obstante, durante el período 1860-1932 el Paraguay tuvo un proceso de “desconexión” con la economía argentina, como mercado final de sus productos. En su mayor parte, las exportaciones consumidas en la Argentina eran aquellas que no podían encontrar salida hacia otro lugar, y fue precisamente la declinación relativa de la demanda argentina -yerba mate- o las restricciones -tabaco- las que forzaron al Paraguay a reorientar sus factores de producción a los mercados mundiales. Para finales de la década de 1920, más de la mitad de las exportaciones paraguayas se ubicaban fuera de la Argentina.

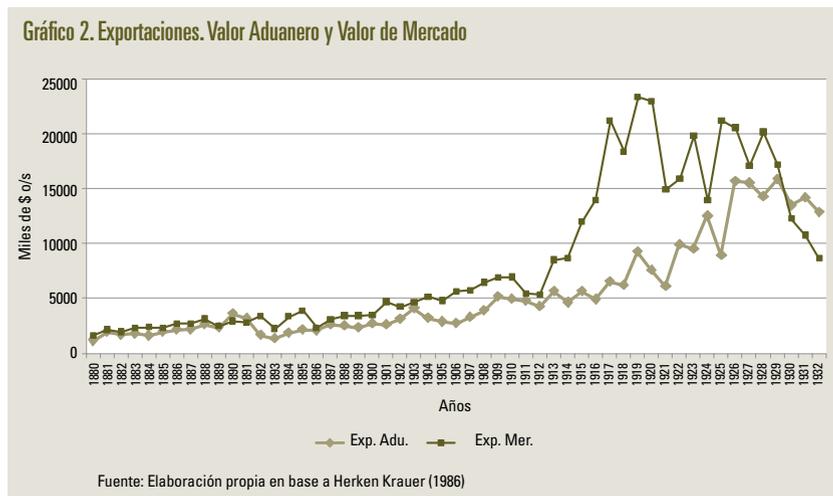
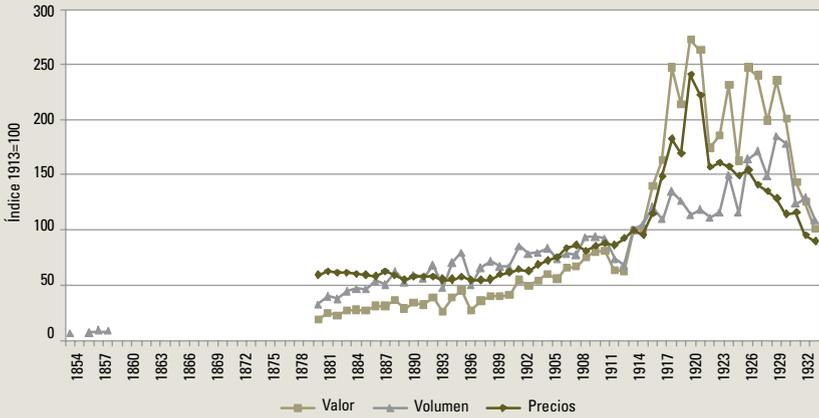
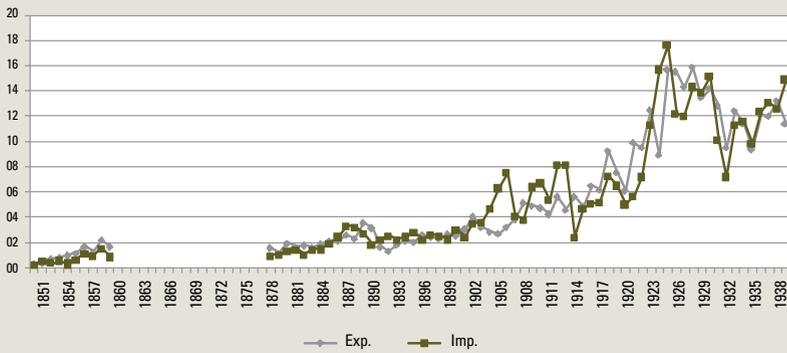


Gráfico 3. Exportaciones. Valor, Volumen, Precios. 1854-1932



Fuente: Elaboración propia en base a Herken Krauer (1986)

Gráfico 3. Exportaciones. Valor, Volumen, Precios. 1854-1932



Fuente: Elaboración propia en base a Herken Krauer (1986)

El Paraguay puede ser considerado como un caso atípico en el conjunto del Río de la Plata, ya que no atrajo una parte considerable de inmigrantes europeos o de préstamos para el sector público. Esto significó un modelo de crecimiento diferente al de

la colonización de los “espacios-abiertos” (*open-spaces*), en el sur, donde las exportaciones provenían fundamentalmente de la agricultura y de la ganadería intensiva. El crecimiento del Paraguay fue impulsado por las exportaciones, pero basado en unidades de producción diferentes, principalmente de grandes enclaves controlados por capital extranjero, es decir, si cabe la expresión, de “espacios-cerrados” (*closed-spaces*). Entre el 70-80 por ciento de los ingresos por exportaciones eran generados por el sector forestal, lo que significaba en lo esencial la extracción de stocks naturales, con un efecto multiplicador muy bajo sobre el conjunto nacional. Las inversiones extranjeras, una vez que se tomen en cuenta los intereses anglo-argentinos, eran considerables y dominantes en los sectores que determinaban el ritmo de la economía orientada hacia afuera.

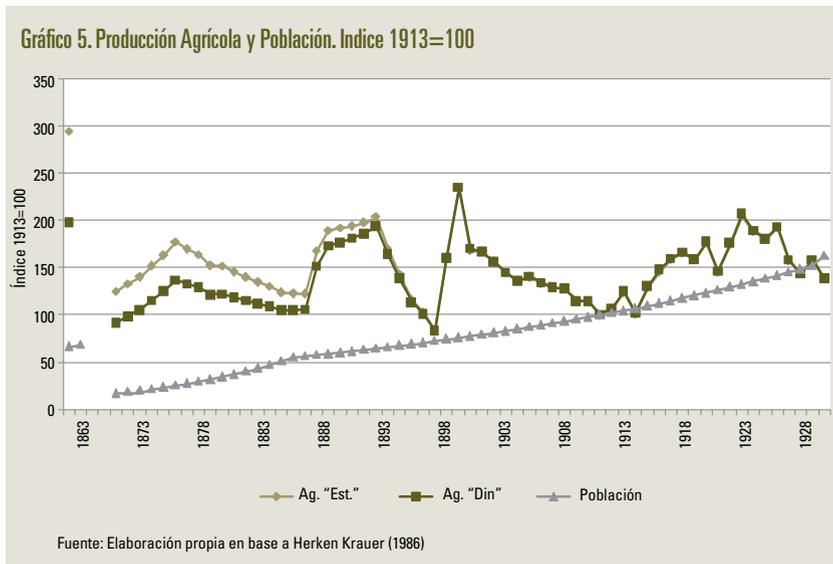
Esto implicó un tipo diferente de interacción a la economía mundial, antes que una inserción débil. El hecho de que esta expansión formidable de las exportaciones no se tradujo en un proceso comparativo de modernización -como la urbanización y la gradual emergencia de los estratos medios en el sur del Río de la Plata- obedece en gran parte a la manera en que estas unidades de producción se encontraban insertas en el conjunto del aparato productivo. Como consta en un informe británico de 1925:

*“Desde el punto de vista del valor en efectivo, la industria de la madera del Paraguay debe ser considerada como la más importante. No obstante, no afecta al poder de compra y al comercio del país de una manera tan directa como la agricultura, e incluso a pesar de las grandes sumas, en el mismo grado. Esto se aplica, en mayor o menor medida, a las otras industrias forestales, como la yerba, el extracto de quebracho, y el petit-grain.”*<sup>8</sup>

---

8 *British Trade Report on Paraguay for 1925*, London, 1925, pp. 11-12.

Este informe apunta a la necesaria distinción en la remuneración de factores de producción domésticos y extranjeros<sup>9</sup> como un elemento clave en el análisis de la transmisión de la actividad económica ente el sector externo y el doméstico. El hecho que las exportaciones se originaran en una región no implica que los ingresos respectivos retornasen al mismo lugar, en especial si se utilizaban factores de producción -capital, mano de obra- externos de manera intensiva en el proceso. Este fue el caso de las industrias mencionadas anteriormente. De todos modos, es necesario ir más allá, y su vez especificar el carácter de esos factores externos -el hecho que sean “no-domésticos” no implica que sean nocivos- en sus aspectos de uso de la mano de obra y de las materias primas nativas, así como la forma de utilización del factor tierra



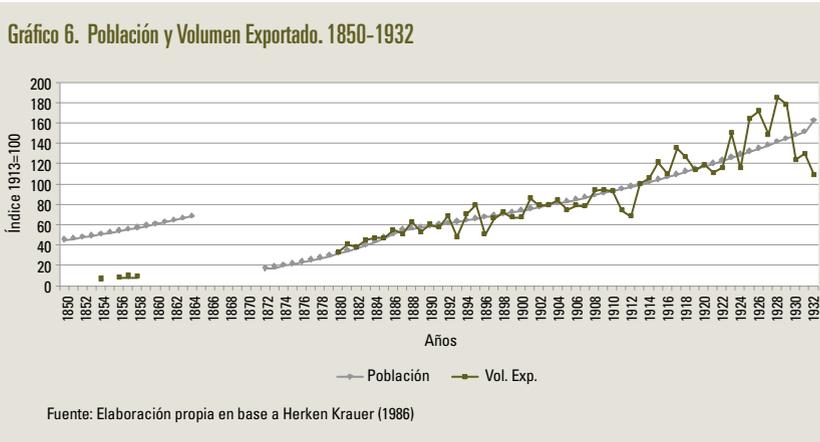
9 Nurske, R., (1968) pp. 92-93. Levin, J.V. (a) (1968) pp. 15-18. También, Levin, J.V. (b) (1968).

Al operar en áreas muy alejadas de los centros de población, estos motores del crecimiento exportador del Paraguay frustraron la expansión de otros sectores en diferentes maneras. Hasta cierto punto, se ubican dentro de la categoría de “*staple-sectors*”<sup>10</sup>, en la medida en que eran unidades de producción de uso intensivo de recursos naturales, es decir de *stocks* que en general no requerían de re-plantación o re-cultivo, y sus conexiones con el resto de la economía podrían realizarse en términos de *backward*, *forward*, y *final demand linkages* (encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y de demanda final)<sup>11</sup>. Pero como muchas de estas unidades estaban controladas por pocas grandes empresas - no por múltiples, pequeños, competitivos e innovadores empresarios - la categoría en el Paraguay puede ser denominada como “*staple-enclave*” o economías de enclave de materia prima. El carácter de sus funciones técnicas de producción -explotación de reservas forestales con coeficientes fijos de demanda de capital y mano de obra- implicó que las conexiones *backward* y *forward* gozaban de fugas en muchas direcciones. Este era en especial el caso de la industria del quebracho (Región Occidental) y la infraestructura de comunicación que dependía de ella. Usando ríos internos o una extensa red de líneas férreas propias -más de 300 kilómetros, o casi equivalente a la extensión del ferrocarril central en la Región Oriental- que cruzaban áreas despobladas, la expansión de estas unidades de producción no tuvo prácticamente un efecto multiplicador en el sentido de la disponibilidad de medios de transporte para la economía doméstica. Esto ayudó a configurar al Paraguay como un país sin un sistema de comunicación eficaz, en su definición más modesta.

---

10 Sobre *staple theory*, Watkins, H.H. (1963), pp. 141-52.

11 Hirschmann, A.O. (1958). Chapter 6 (Capítulo 6).



Los cultivos agrícolas se realizaron en forma significativa sólo a lo largo de la línea del ferrocarril central, y cerca de los escasos centros urbanos. Constituía en realidad, otro mundo económico cuyos beneficios derivados de la demanda mundial que afectaba a los “*staple-sectors*” fue mínima. Es así como el estancamiento relativo del sector agrícola adquiere un grado de funcionalidad económica. Al mismo tiempo, el impacto monetario final de la demanda mundial de productos agrícolas y ganaderos fue relativizado por los altos costos de transporte incurridos en el flete y en la intermediación a través de la Argentina. Para la década de 1920, todo el sector forestal no podía haber empleado, de manera directa, más que entre 10.000 a 20.000 personas<sup>12</sup>, frente a una población de cerca un millón de habitantes. Pero ese sector generaba más de la mitad de los ingresos de exportación. Aparece entonces un mercado de trabajo fragmentado y dislocado geográficamente, que realza la dicotomía entre el “*staple-sector*” y la economía doméstica

<sup>12</sup> Olmedo, N., (1945), p. 45.



## DESEMPEÑO EN EL CONTEXTO RIOPLATENSE: ARGENTINA Y URUGUAY

Las estadísticas elaboradas sobre el comportamiento de las exportaciones en el “período de entre-guerra”, y algunas indicaciones sobre el nivel de exportaciones con anterioridad a la “Guerra Grande”, permiten por primera vez realizar un análisis comparativo confiable con la Argentina y el Uruguay, por lo menos a nivel del sector externo. Aunque los registros elaborados aquí sean hasta cierto punto más “completos”, pueden ser utilizados teniendo en cuenta que los registros argentinos y uruguayos eran más confiables.

Como era de esperar, haber reducido –como se hizo hasta ahora– el análisis del sector externo paraguayo utilizando los ins-

trumentos de “valores aduaneros” arrojaba un panorama muy diferente.

El indicador más relevante, de la evolución del volumen exportado, señala que el ritmo del Paraguay fue menor al de la Argentina, pero bastante mayor que el del Uruguay, para los diferentes cálculos del período 1880-1932. Podría resultar sorprendente que el ritmo de crecimiento del “valor corriente” de las exportaciones, medidas en \$ o/s del Paraguay fuera mayor que el de la Argentina, pero estas series son más relativas, y en el caso de la Argentina podrían incluir años en que se utilizaban valores aduaneros, principalmente en el período que precede a la regeneración de presiones inflacionarias a nivel mundial. Asimismo, algunos rubros paraguayos gozaron de un incremento significativo de precios en las primeras décadas del siglo XX, principalmente quebracho, productos de cuero y madera, y debido a su preponderancia en la cartera de exportaciones, comparada con la de Argentina y Uruguay, determinaban un alza mayor de los precios relativos para el Paraguay. La economía paraguaya podría haber gozado a su vez durante ese período de los beneficios del efecto “*catch-up*”, muy frecuente en las dinámicas de crecimiento<sup>13</sup>.

---

13 El efecto “*catch-up*” implica, de manera simplificada, que las economías con un *menor nivel* de ingreso, PIB y PIB per capita, tienden a crecer a un *ritmo mayor* que las economías de nivel de ingreso superior. Cristaliza a su vez la diferencia entre regiones de bajo nivel de utilización de los recursos productivos y aquellas “saturadas”.

Tabla 1. Tasas Comparativas de Crecimiento: Río de la Plata (%)

		Argentina	Paraguay	Uruguay
<b>Exportaciones</b>				
Val. Mer., 1880-1932		3,26 <sup>1</sup>	4,22	-----
Volumen, 1880-1932		2,85 <sup>2</sup>	2,24	1,35 <sup>3</sup>
	1881-1932	3,14 <sup>4</sup>	-----	0,74 <sup>5</sup>
	1896-1932			
<b>Producción Agrícola</b>				
("Est.")	1880-1932		0,18	
("Din.")	1880-1932		0,75	
Población	1880-1932		2,18	

En Base a varias fuentes citadas. Obs.:Todas las tasas de crecimiento representan variación promedio "anual", calculadas utilizando una regresión lineal del método de los "mínimos-cuadrados" (OLS).

1 Diéguez, H. (1972) pp. 334-345. Los datos tenían una base original 1893-1895=100.

2 Ibid.

3 Bértola, Luis (2000), pp. 84-86. Los índices tienen base original 1913=100.

4 Ibid.

5 Finch, M.H.J.A (1981), pp. 124-129. Este índice une dos, uno con base original 1913 y el otro 1923.

## EL IMPACTO DE LA GUERRA DEL CHACO

No cabe duda alguna que la Guerra del Chaco generó un desvío respetable de los recursos productivos hacia las necesidades bélicas, pero es preciso remarcar que, al tener lugar fuera de las regiones de mayor concentración poblacional y agro-pecuaria del Paraguay, no llegó a disminuir en demasía los niveles de producción, a excepción de los registros de carne y madera. Esto se comprueba observando la dinámica de las exportaciones, a valor corriente en \$ o/s, de los productos paraguayos.

Se constata, sin embargo, una disminución brusca del stock de ganado vacuno, así como un aumento fuerte del nivel de precios de productos de alimentación, provocado por el desvío de recursos productivos hacia las necesidades bélicas, y la emisión de papel moneda, uno de los medios implementados por el gobierno para cubrir el financiamiento de la guerra.

Tabla 2. Exportación: 1929-1942, Miles de \$ o/s

	Algodón	Cueros	Carne	Quebracho	Madera
1929	747	1082	2449	2765	1643
1930	934	1281	3533	3223	1300
1931	721	1264	2912	2735	1186
1932	759	1026	3037	3325	586
1933	711	1228	1626	2844	368
1934	2686	1862	1732	2405	438
1935	3229	1402	730	2477	451
1936	2277	1202	1001	2181	371
1937	2435	1422	1016	2035	428
1938	3193	1424	1487	2210	317
1939	901	1653	4215	3321	469
1940	-----	1208	1633	2511	1122
1941	1583	2049	4065	2907	800
1942	1934	2561	3795	3205	904

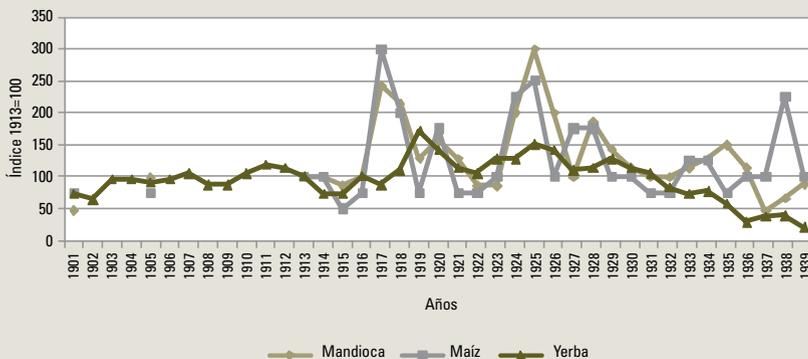
Fuente: En base a Mitchell, B.R. (2007)

Tabla 3. Stocks de la Ganadería

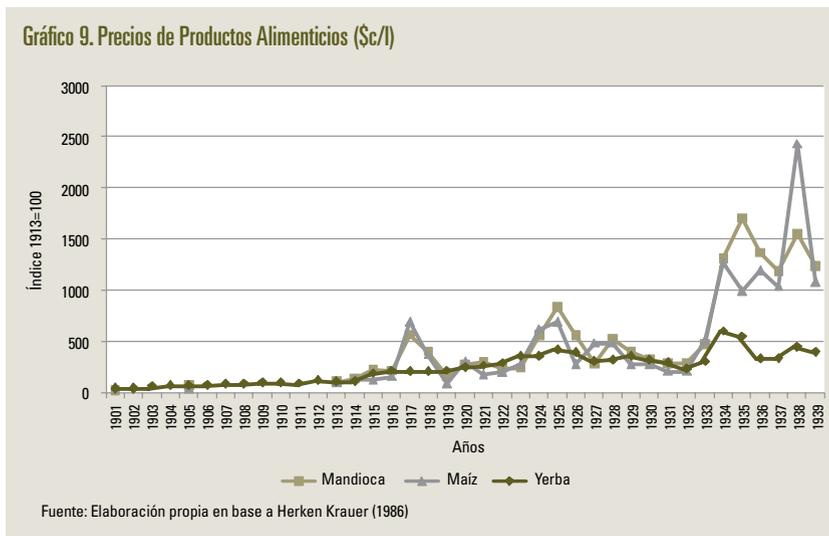
Años	Vacuno	Caballos	Cerdos
1863	2000	-----	-----
1877	209	-----	-----
1886	720	-----	-----
1899	2200	-----	-----
1915	5249	488	61
	4000	-----	-----
1918	5500	490	87
1926	2973	210	45
1932	3984	372	52
1933	3244	296	49
1934	2930	237	29
1935	3052	186	37
1936	3219	198	35
1942	4030	214	50

Fuente: En base a Mitchell, B.R. (2007)

Gráfico 8. Comportamiento de los Productos alimenticios seleccionados en Paraguay. 1901-1939(\$o/s). Índice 1913=100



Fuente: Elaboración propia en base a Herken Krauer (1986)



Cuatro fueron los mecanismos claves a través de los cuales se financió el esfuerzo de la guerra: los empréstitos de la Argentina (por un valor equivalente de US\$ 5.242.026), la retención de parte de las divisas generadas por las exportaciones, la emisión de papel moneda, y el uso de las reservas monetarias internacionales acumuladas durante la década de 1920 <sup>14</sup>. De todas maneras, el valor de la *deuda pública total* en 1939 equivalía a 1,6 del valor de las exportaciones, menor que el nivel de 1900 y similar al promedio de 1901-06 <sup>15</sup> El valor de la *deuda externa* en referencia al total exportado alcanzaba en 1939 el 0,81 por ciento, comparado con el 1,88 por ciento en 1900 y el 1,60 por ciento en el período de 1901-06. Asimismo, la emisión en *papel-moneda* y el alza de los precios habría de comenzar a poner bajo fuertes presiones al mo-

<sup>14</sup> Al respecto ver Livieres Guggiari, Lorenzo N. (1983) y Seiferheld, Alfredo (1983), p. 425-26.

<sup>15</sup> Herken, J.C.(1989), p. 68.

delo de tasa de cambio, con una depreciación acelerada del papel moneda paraguayo.

En su conjunto, la Guerra implicó un desvío considerable de recursos productivos, aunque sin niveles peligrosos de endeudamiento total, que se recuperaría en parte durante los primeros años de la década del 40, gracias al alza de los precios de las materias primas, provocado por las tensiones internacionales.

## CONCLUSIÓN: LOS CONDICIONAMIENTOS HEREDADOS Y DISYUNTIVAS PARA LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

1. Pese a las condiciones desfavorables que implicó la catástrofe de la “Guerra Grande”, y el desvío de recursos productivos hacia gastos militares necesitados por la “Guerra del Chaco”, resulta más que llamativo que el Paraguay, a todas luces, lograse una respetable presencia en el mercado regional e incluso en el mercado mundial para comienzos de la década de 1940. Una economía exportadora “forestal-pecuaria” que proveía productos demandados en el extranjero, pero que por su articulación productiva, y por el escaso efecto multiplicador doméstico de los *staple-enclaves*, no conseguía aumentar de manera substancial el nivel de empleo, ni el nivel de remuneración de la fuerza de trabajo, lo que conllevó un mercado interno débil y desagregado. Con la acelerada industrialización de la Argentina, y la consecuente demanda de mano de obra, y gracias a su vez a la conflagración política-militar del Paraguay entre 1946-47, se producirá el fenómeno masivo de la “emigración paraguaya”, que hasta ahora hace del Paraguay un gran ex-

portador de *surplus labour* (excedente-de-mano-de-obra), quizás el rubro más importante en la generación de divisas.

2. La estructura forestal-pecuaria del Paraguay resistiría todavía un tiempo, lo que implicaba un retardo considerable de la expansión de la frontera agrícola en sí misma. Poco a poco, el declive sistemático de la explotación de la yerba mate, la desmembración de algunos grandes latifundios, y la “liberación” de tierras fértiles producida por la deforestación acelerada, irían creando un “espacio productivo”, que recién con la conexión a la “segunda salida atlántica” (la del Brasil) en 1965, y una mejora relativa de la infraestructura vial doméstica, permitiría el desarrollo de una agricultura intensiva y más mecanizada, ya sea a través de grandes explotaciones o pequeños y medianos productores. La inmigración de colonos brasileño-europeos, que se instalan preferentemente en las zonas fronterizas de la Región Oriental, comenzaría a cobrar importancia en la generación de divisas a partir de la década de 1970.
  
3. A pesar de numerosos proyectos e intentos, la economía del Paraguay no logró quebrar el “monopolio fáctico” de la salida rioplatense a través de Buenos Aires hacia el mercado mundial. Ni siquiera la conexión ferroviaria a partir de 1913 logró alterar el nivel de fletes muy elevados, que se mantendrían como tales por muchas décadas. De hecho, el descenso brusco de los fletes a nivel mundial que se registra a partir de los años 1920, no tiene ninguna repercusión en el sistema de transportes del Paraguay. El impacto del dominio oligopólico de las vías de transporte era tal, que la siguiente cita, en relación a la Guerra del Chaco, otorga una idea bastante concreta:

“... la dependencia de la línea Mihanovich para el transporte de provisiones y materiales desde Buenos Aires significó que cualquier interrupción o retraso a través del conducto vital del río Paraná obstaculizaba los movimientos del ejército paraguayo de manera más efectiva que cualquier acción hostil del ejército boliviano.”<sup>16</sup>

La expansión del sistema de ferrocarriles fue escasa, y aquellas vías en el territorio chaqueño, entrarían en un pronto ocaso, una vez comenzada la decadencia de la industria del extracto de quebracho. La evolución del transporte por tierra sería a su vez lenta. La “segunda salida atlántica” proveería un cierto respiro, y abriría las puertas para una reducción de fletes, pero no confrontaría el problema central: la carencia de una política de transporte realista y adecuada. La creación de una “flota mercante estatal”, *Flomeres*, se decreta en 1945, y empieza a funcionar con pequeñas embarcaciones en 1946. En 1948 llega el primer buque trasatlántico, de los cuatro reacondicionados y cedidos por los Estados Unidos., que recibirá el nombre de *Río Blanco*, al igual que el primer buque paraguayo en llegar a puertos extranjeros desde 1850, subrayando con ese símbolo el deseo de recuperar “un siglo perdido”.

Sin embargo, para 1960, el 80 por ciento del comercio exterior paraguayo se realizaba a través de buques argentinos, mientras que *Flomeres* sólo representaba el 8 por ciento del transporte comercial<sup>17</sup> Los sucesivos gobiernos militares-colorados desde 1940 desoyeron la propuesta de la consultora norteamericana *Dravo*, que aconsejaba una flota de “barcazas”, antes que de buques caros y expuestos a las dificultades estacionales de los ríos, propuesta considerada “ofensiva” para los “intereses y

---

16 Pedraja Tomán, René de la. *Oil and coffee: Latin American merchant shipping from the imperial era to the 1950s*, London, Greenwood Press, 1998, p. 140.

17 Pedraja Toman, *opus cit.*, (1998), p. 140.

la dignidad nacional”<sup>18</sup> La flota estatal, que en la época de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-89), se expandiría con la compra de numerosos buques, gracias a las ofertas financieras de España y Japón, terminaría en un completo fracaso, un gigantesco “elefante blanco”, algunos de cuyos restos todavía se encuentran abandonados a orillas del Río Paraguay. Para la década de 1980, se estimaba que el 98 por ciento del tráfico de cargas y de pasajeros, desde y con la Argentina, se realizaba por tierra<sup>19</sup>

4. La desastrosa experiencia de los “bonos de Londres” de comienzos de la década de 1870, que recién se terminarían de pagar en la década de 1960, a más de una imagen casi siempre de poca confianza en lo que se refería al sector público, implicó que el Paraguay seguiría ausente del mercado internacional de capitales por mucho tiempo. Los préstamos de gobierno a gobierno – como los de la Argentina durante la Guerra del Chaco – y luego de organismos multilaterales en la segunda mitad del siglo XX constituirían casi la única fuente de financiamiento internacional. Ello implicó, paradójicamente, que el nivel de endeudamiento externo, e incluso interno, del Estado paraguayo fuera bastante bajo, y con una estructura de intereses, en lo general, favorable. Consecuentemente, el Paraguay estaría ausente de las grandes “crisis de deuda externa” que azotarían a toda América desde los años de 1960 en adelante. Incluso durante una gran parte de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) se llegaría a mantener una tasa de cambio fija bastante estable. Aunque de un volumen menor

18 *Ibid.* El sistema de “barcazas” cobraría vida en la década de 1990, y a su vez con la expansión de los “puertos privados” se convertiría en uno de los medios principales de transporte del comercio interno y externo del Paraguay.

19 *Ibid.*, p. 142.

que el de sus vecinos rioplatenses, la inversión extranjera en el Paraguay aumenta en los años de 1920 y termina por controlar de manera efectiva la mayor parte del circuito de generación de divisas a través de los motores productivos de la estructura forestal-pecuaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bértola, Luis (2000). *Ensayos de Historia Económica: Uruguay y la región en la economía mundial*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Blinn Reber, Vera (1988). "The Demographics of Paraguay: A Reinterpretation of the Great War, 1864-70". *Hispanic American Historical Review*, May 1988, Vol. 68.
- Blinn Reber, Vera (1989). "Response to Potthast and Whigham", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 70, N. 4.
- Blinn Reber, Vera (2002). "Comment on the Paraguayan Rosetta Stone", *Latin American Research Review*, Vol. 37, N. 3.
- British Trade Report on Paraguay for 1925*, London, 1925.
- British Trade Report on Paraguay for 1933*, London, 1933.
- Campos, Luís (1985), *Grandes étapes du développement agricole du Paraguay, son insertion au marche regional et international*, Tesis Doctoral.
- Diéguez, H.(1972). "El crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen de las exportaciones argentinas en el período 1864-1963", *Desarrollo Económico*, 12-46.
- Finch, M.H.J.A. (1981) *A Political Economy of Uruguay*, London..
- Fischer-Treunfeld, R.E. von (1906). *Paraguay in Wort und Bilde. Eine Studie über den wirtschaftlichen Fortschritt des Landes*, Berlin.
- Herken ,J. C. (1984) *El Paraguay Rural entre 1869 y 1913. Contribuciones a la Historia Económica Regional del Plata*, Asunción.
- Herken, J. C. (1986) *Economic Indicators for the Paraguayan Economy: isolation and*

- integration (1869-1932)*, Ph. D. Thesis, University of London.
- Herken J. C. (1989) *La política Económica en la Era Liberal*, Asunción.
- Hirschmann, A.O. (1958) *The Strategy of Economic Growth*, New Haven.
- Kleinpennig, Jan M. G (2002). “Strong Reservations About “New Insights into the Demographics of the Paraguayan War”. *Latin American Research Review*, Vol. 37, N.3 .
- Levin, J.V. (1968) (a) “The Export Economies”. En Theberger, J. (ed.) *Economics of Trade and Development*, Wiley, New York.
- Levin, J.V. (1968) *The Export Economies*. Harvard University Press, Cambridge.
- Livieres G. Lorenzo (1983). *El Financiamiento de la Defensa del Chaco. 1924-1935*. Editorial Arte Nuevo. Asunción.
- Mitchell, B.R. (2007). *International Historical Statistics*.
- Nurske, R.. (1968) “Patterns of Trade and Development”. En Theberger, J. (ed.) *Economics of Trade and Development*, Wiley, New York.
- Olmedo, N. (1945). *Vida y actividades en el Alto Paraguay*, Asunción.
- Pastore, Carlos (1972). *La Lucha por la Tierra en el Paraguay*, Montevideo.
- Pedraja Tomán, R. (1998). *Oil and Coffee: Latin American Merchant Shipping from the Imperial Era to the 1950s*, London: Greenwood Press.
- Potthast; Barbara & Thomas Whigham,(1989) “The Paraguayan Rosetta Stone: New Insights into the Demography of Paraguay”. *Latin American Research Review*. Vol. 1.
- Potthast;B. & T. Whigham (1990). “Some Strong Reservations: A Critique of Vera Blinn Reber’s Demographics of Paraguay: A Reinterpretation of the Great War, 1864-70”, *Hispanic American Historical Review*. Vol. 70. N.4.
- Seiferheld, Alfredo (1983). *Economía y Petróleo Durante la Guerra del Chaco*, Asunción.
- Schurz, A. (1920) *Paraguay: A Comercial Handbook. Special Agents Series, N. 199*. Department of Commerce, Washington
- Watkins, H.H. (1963) “A Staple Theory of Economic Growth”. *The Canadian Journal of Economic and Political Science*, XXIX, VI.

## ANEXO ESTADÍSTICO

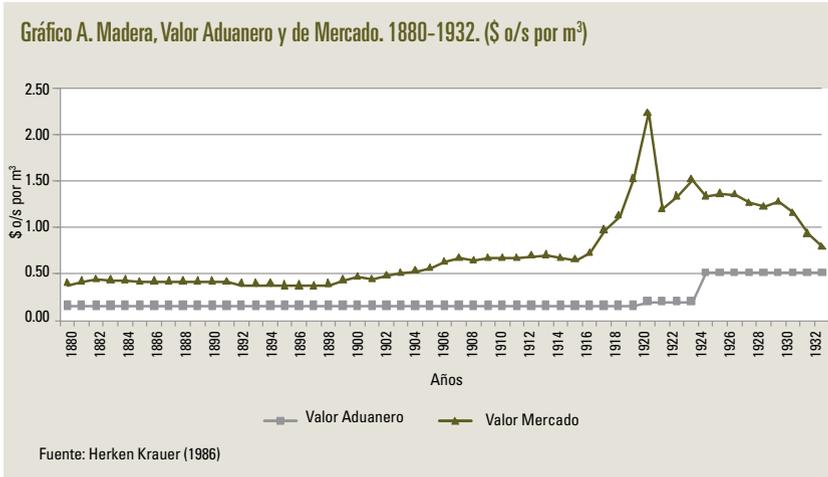
Cualquier intento de análisis de las pautas del crecimiento económico del Paraguay entre los siglos XIX y XX se encuentra *ad initium* con un serio impedimento: la falta o la precariedad de los instrumentos estadísticos. Una parte del problema se origina en las consecuencias de la “Guerra Grande” y su posguerra inmediata: la desaparición, destrucción, dispersión de archivos nacionales del Paraguay. A ello se suma el caos de la década de 1870, y posteriormente los escasos recursos disponibles a nivel oficial para un nivel mínimo de recolección y archivo de las informaciones indispensables para el manejo de los asuntos de Estado. De hecho, es casi imposible re-crear series completas y coherentes para la década de 1870. Hasta el momento siguen existiendo interpretaciones bastante disímiles sobre el volumen poblacional del Paraguay antes de la “Gran Guerra”, y el impacto negativo del conflicto bélico, lo que hace que el nivel poblacional de posguerra, en 1872, se situó entre 100.000 y 250.000 habitantes<sup>20</sup>.

Si el descalabro y el desorden institucional de la posguerra no fuera poco, emergen poco a poco algunas características de la economía, que en su contexto río-platense, dificultan aun más la construcción y el uso de series estadísticas. Gran parte del comercio exterior se realiza por canales no-registrados; de hecho, las “fronteras” del Paraguay, sobre todo comparado con la época de férreo control de los López, devienen algo así como una ficción geométrica.

A más de ello, la tradición de computar las exportaciones e importaciones utilizando el valor “aduanero” de los rubros –es decir,

20 Ver, entre otros, Vera **Blinn Reber**’ (1988); Barbara Potthast, Thomas Whigham (1989); Potthast; Whigham (1990); Blinn Reber, Vera (2002) ; Kleinpennig, Jan M. G. (2002).

“aforos” o tarifas pre-establecidas y de escasa variabilidad a través del tiempo— se revelará pronto como otro tipo de obstáculo para detectar la magnitud real de los flujos del comercio exterior. Esta carencia se hará más aguda, a partir de comienzos del siglo XX, y sobre todo con el auge inflacionista internacional producido por la Primera Guerra Mundial. Como muestra, he aquí la diferencia entre el “valor aduanero” de las importaciones de madera paraguaya, registradas por la Argentina, y nuestra estimación del “valor de mercado”, para el período 1880-1932, sobre la base de la correlación de precios de la madera en Buenos Aires y el índice de precios de madera de los Estados Unidos.



Otro problema consiste en el destino final de las exportaciones paraguayas, dado el carácter de “intermediario” que juega la economía argentina durante todo el período de este estudio. Existen algunos datos, tanto del lado argentino, como posteriormente a su vez del lado paraguayo, que permiten la “des-agregación” de las series, entre aquellos rubros vendidos, y consumidos en la Argentina, y aquellos destinados al mercado mundial, es decir, fuera de la región platense. Ahora bien, estas series son incompletas, lo que obligó a realizar – gracias a estimaciones utilizando regresiones lineales del método de los mínimos cuadrados – “pronósticos del pasado”, de manera a obtener series relativamente completas y coherentes, que pudieran otorgar conclusiones y comparaciones válidas. Es evidente que una re-construcción del valor y volumen de las “importaciones” representa un desafío imposible que, hasta el momento, no puede ser atacado, debido a la carencia de series de precios de mercados para todos los productos, y, a su vez, a la imposibilidad de la “des-agregación” de rubros.



Resumiendo, la re-construcción y, en algunos casos, la creación de las series estadísticas relevantes, responden a los siguientes criterios:

1. Se compararon fuentes argentinas y paraguayas, a objeto de determinar el volumen de los rubros exportados. Se eligió siempre el volumen más elevado que fue registrado.

2. Se re-construyeron series de “precios de mercado”, utilizando fuentes argentinas, paraguayas e internacionales, realizando a su vez algunos ajustes *ad hoc*, de manera a tener en cuenta costos de transporte y de trasbordo. Las series de valor se aproximan, hasta cierto punto, al “valor de mercado” en el puerto paraguayo de “salida”.

3. Hasta el momento, se carece de un procedimiento similar, comparando fuentes “brasileñas” con los registros “paraguayos”. Aun cuando el tráfico comercial con el Brasil haya sido, durante todo el período en cuestión, de mucho menor cuantía que el re-

gistrado como la salida hacia la Argentina, las presentes series del valor, volumen y precios implícitos de las exportaciones paraguayas (1880-1932), deben ser consideradas como el “rango mínimo” de una estimación que re-construya la realidad.

La aproximación estadística del sector “doméstico”, es decir de las actividades productivas que podrían determinar una aproximación a un equivalente del Producto Interno Bruto (PIB), presenta aún mayores dificultades. Los registros internacionales del PIB paraguayo, aptos para la comparación regional, empiezan recién en 1939, aunque se poseen algunas estimaciones tentativas en moneda nacional a partir de 1926.

Se ha logrado construir una serie aproximativa del “valor bruto de la producción agrícola”, a precios finales de mercado, que incluye una valiosa comparación con los registros del año 1863, sobre la base de algunas informaciones confiables de los precios para 1905, y diversas fuentes acerca del rendimiento físico de cada rubro.<sup>21</sup> Se construyeron dos escenarios: uno “estático”, que implica ninguna evolución en el rendimiento por hectárea, y otro “dinámico”, que determina un aumento estimativo del rendimiento a partir de 1900, y una disminución, hacia 1863. Esto permite poseer un rango, con límites “mínimos” y “máximos”, que ayuda a su vez a neutralizar en parte la precariedad de las cifras originales sobre área cultivada.

Todas las estadísticas que no posean una referencia específica, y el conjunto del Anexo estadístico, son extraídas de Herken, J.C. (1986). *Economic Indicators for the Paraguayan Economy: isolation and integration (1869-1932)*, Ph. D. Thesis, University of London.

21 Fischer-Treunfeld, R.E. von (1906).

## ANEXO: TABLAS

Tabla A.1. Fletes en el Río de la Plata

	As.-Bs.As.	Bs.As.-Rio	World Index
	\$ o/s per t.	\$ o/s per t.	1969=100
1896/97	2,5	9,3	36
1902	7	2,78	49
1911		3,07	58
1917	11,88		695
1918	14,52		751
1919	19,8		490
1922	22		130
1927	22		122

Fuente: Herken, J.C. (1986)

Tabla A.2. Expansión del Ferrocarril (en Kms.)

	Arg.	Brasil	Par.	Uru.
1861	39	251	14	
1863	61	428	91	
1869	604	737	91	20
1889	8113	9583	140	869
1891	11700	10590	240	1567
1911	30462	22287	373	2512
1919	32817	28127	410	2672
1930	37978	32478	468	2731
1939	40973	34204	499	3009

Fuente: Mitchel B:R (2007)

Tabla A.3. Inversión Extranjera en el Paraguay (libras Esterlinas)

	Gran Bretaña	Estados Unidos	Francia	Argentina	Alemania
1880	1.505400				
1890	1913424				
1901					300000
1912				6000000	
1913	3006123	578000			
1918					250000
1928	3526536	2942640	1192600		

Fuente: Herken, J.C. (1986)

Tabla A.4. Deuda Externa del Paraguay. (En libras Esterlinas)

	Bonos 1871/72	Otros	Total -£-	\$ o/s
1875	1505400		1505400	7587216
1885	850000		850000	4284000
1896	994600		994600	5012784
1902	952442	43646	952442	4800308
1913	729886	440326	773532	3898601
1914	737243	386180	1177569	5934948
1926	611290		997470	4987350

Fuente: Herken, J.C. (1986)

# LA ECONOMÍA DEL PARAGUAY ENTRE 1940-2008. CRECIMIENTO, CONVERGENCIA REGIONAL E INCERTIDUMBRES

Juan Carlos Herken

Lucas Arce

Fernando Ovando

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial se consolidan cambios de significación en la organización de las finanzas mundiales y se estimula a su vez la emergencia de las grandes agencias multilaterales. Por un lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y luego el Banco Mundial, cuyo nombre original era *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), pasaron a jugar un rol cada vez más influyente en la concepción e implementación de políticas económicas. Por el otro lado, diversas agencias de las Naciones Unidas (en América Latina fue fundamental la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) cobraron mayor peso en las elecciones de estrategia de crecimiento económico a largo plazo puestas en marcha por los países.

De esta forma, progresivamente fue abandonándose la creencia de la era “clásica-liberal” que el crecimiento económico –e implícitamente la “convergencia” de los países pobres al nivel

---

1 Los autores agradecen a Fernando Masi sus comentarios y sugerencias críticas para la versión final de este trabajo.

de los países ricos— era un proceso natural e inevitable, que sólo requería de tiempo y de la re-localización de recursos productivos hacia regiones deficitarias, de manera a establecer un nuevo equilibrio en términos de disponibilidad e utilización de capital, trabajo y tierra. El quiebre del paradigma clásico-liberal ya se comienza a observar en la década de 1930, y la gradual emergencia de una nueva concepción en política económica, el *keynesianismo*, terminará por consolidarse con los acuerdos de Bretton Woods<sup>2</sup>, dominando el pensamiento económico a nivel académico y público-institucional hasta comienzos de la década de 1970. A ello se sumó la emergencia de lo que tiempo después se conocería como economía del desarrollo (*development economics*): un concepto que, paradójicamente, se articula en función de la necesidad de “reconstruir y desarrollar la economía europea” luego de la catástrofe bélica, y que luego se exportará, incluyendo a su vez aspectos institucionales y culturales, a todo el mundo en vías de desarrollo.

A su vez, emerge un consenso inicial sobre las maneras de medir el crecimiento económico, posibilitado por la difusión y el mejoramiento en los cálculos de las cuentas nacionales y, al menos en el mundo en vías de desarrollo, por la disponibilidad cada vez más sistemática de fuentes estadísticas relevantes. Es así como los indicadores en torno al PIB -sobre todo el PIB per cápita, tasa de ahorro y tasa de inversión, productividad de los factores de producción, grado de industrialización y otros- devienen en referencias estándares para calcular y jerarquizar el crecimiento económico entre países, y a lo largo del tiempo.

Sin embargo, de la misma manera en que la teoría del creci-

---

2 Acuerdos de 1944 por los que se establece un sistema monetario internacional que tuvo al dólar estadounidense (USD) como moneda de referencia internacional, sobre la base de una relación fija de esta moneda con el patrón oro.

miento económico sufre revisiones y *addenda* constantes, se modifica la relevancia de tal o cual indicador para determinar el nivel de *crecimiento económico*, y a su vez el nivel de *desarrollo económico*.

La mayor importancia concedida al rol del sector externo en la determinación de la dinámica de crecimiento, hace que se revalorice el cálculo de magnitudes macro-económicas, utilizando tasas de cambio basadas en el poder adquisitivo de la moneda (PPA o PPP<sup>3</sup>), sobre todo a partir de 1980, lo que permite una comparación más coherente entre países, y a su vez re-establece la función informativa de la diferencia entre *precios domésticos* y *precios internacionales*.

En las últimas décadas, emergen dos nuevas perspectivas que obligan a reconsiderar la manera de medir el crecimiento económico. La primera se relaciona con la mayor relevancia otorgada a la distinción entre capital físico y capital humano. Esta perspectiva hace, en ocasiones, de la última variante el aspecto más determinante para explicar la jerarquía de países en cuanto a bienestar y liderazgo tecnológico. De ahí se pasa, agregando otros indicadores que intentan cuantificar el bienestar social e individual, a las diferentes maneras de cuantificar el “desarrollo humano”. La segunda se refiere a la arremetida inatajable del concepto de desarrollo sostenible (*sustainable development*), que demanda una profunda reconsideración de las maneras habituales de calcular las cuentas nacionales, al considerar el costo de oportunidad del agotamiento de recursos naturales y los efectos colaterales del uso de ciertas técnicas de producción que dejan residuos ambientales, cuyo valor monetario debería aparecer como cifra negativa en la medición del ingreso nacional y, a su vez, del stock de riqueza.

Los modelos clásicos iniciales de crecimiento económico en-

---

3 Paridad de Poder Adquisitivo o *Purchasing Parity Power*, en inglés.

fatizaban el rol de la acumulación del stock de capital – lo que no impidió que la vieja tradición *mercantilista*, la de priorizar la acumulación de oro y divisas en el resultado final de la balanza de pagos, siguiese reapareciendo ocasionalmente, de manera disfrazada, influenciando hasta hoy en día ciertas medidas de política económica en referencia al sector externo. El primer modelo neoclásico de crecimiento a largo plazo, que apareció en la década de 1950, el así llamado *Solow-Swan Growth Model*, parecía ofrecer un recetario contundente<sup>4</sup>. Sobre la base de premisas ortodoxas, los mercados funcionan eficientemente y se respetan las leyes de la declinación de la productividad marginal del factor capital y el factor trabajo, otorgando el modelo más énfasis al *progreso técnico* que al aumento del volumen de factores de producción.

Este modelo tiene tres predicciones fundamentales: i) se crece más a medida que se incrementa el stock de capital en relación al factor trabajo, dado que la productividad de este último aumenta de manera considerable; ii) los países pobres, con menos capital por persona, tendrían que crecer más rápido que los países ricos, porque cada inversión en capital generará un mayor retorno que en los países ricos; iii) teniendo en cuenta la tendencia a la declinación a largo plazo del producto marginal de capital, se llegaría a un punto donde, por más que se invierta capital, no se generará más crecimiento, el punto de “saturación” o *steady state*, que sólo puede quebrarse con un *shock* exógeno de nuevas técnicas. A largo plazo, el nivel de producción per cápita depende de la tasa de ahorro.

La verificación empírica de estas premisas sigue siendo ambigua, sobre todo en lo que concierne al problema de la convergencia, que implica que los países pobres crecen a tasas más altas que

4 Solow, Robert M. (1956), pp. 65–94. (1956) ; Solow, Robert M. (1957), pp. 312–320.; Swan T. (1956). pp. 334–61.

los ricos, y en cuanto a una ralentización de la tasa de crecimiento mundial. Más aún, se cuestionaron las premisas del modelo, y ahora se parte de la base que, más que el progreso técnico, es decir el incremento de la productividad, es el aumento del volumen físico de capital y trabajo, que determina la tasa de crecimiento económico<sup>5</sup>.

En la década de 1980 se procedió a endogeneizar el factor “técnico”<sup>6</sup>, introduciéndose a su vez el concepto de capital humano (*human capital*<sup>7</sup>), lo que llevó a concluir que no se da necesariamente una declinación del producto marginal de capital y trabajo, que no existe un punto límite de “saturación”, y que en realidad, el ritmo de crecimiento económico depende del tipo de inversión en capital, discusión en la que se procede a su vez a distinguir entre el impacto de la inversión en educación y el impacto del factor *innovación*.

En suma, a la entrada del siglo XXI, los enfoques de la dinámica del crecimiento económico a largo plazo, siguen buscando una precisión que parece muy escurridiza, y que, más que respuestas sólidas, parece ir cambiando las preguntas, o al menos, la dirección de las mismas. De todas maneras, podría concluirse que la sola acumulación del stock de capital, el solo aumento del volumen disponible, y del nivel de uso de los factores clásicos de producción, no son suficientes para explicar porqué algunas economías crecen más – y mejor – que otras<sup>8</sup>.

5 Una revisión actualizada de algunos de estos temas se encuentra en Dale W. Jorgenson(ed.),(2009). *Asimismo*, Dale W. Jorgenson y Khuong Vu, (2005), pp. 631-650

6 Romer, Paul M. (1986), pp. 1002-1037 ;. Romer Paul (1990) pp. 71-102.

7 Barro, Robert J. (1999), 407-443. Al introducir el concepto de *human capital*, si se observa una correlación negativa entre el nivel inicial de PIB per capita y la tasa de crecimiento económico. Cálculos para el período 1960-1985, muestra de 98 países.

8 Uno de los últimos trabajos más conocidos es Barro, Robert; Sala-i-Martin, Xavier, *Economic Growth, Second Edition*, 2003, que tiende a sostener una cierta convergencia a nivel mundial y, a su vez, una convergencia de regiones dentro de ciertas economías de gran volumen.

Estas consideraciones sirven de introducción para ir reduciendo, y simplificando, la discusión a lo que puede constituir el marco teórico relevante para pequeños países en vías de desarrollo, como el Paraguay, en el período 1940-2008 que corresponde abordar.

En suma, corresponde extraer algunas conclusiones, utilizando series estadísticas de largo plazo, sobre los rasgos más relevantes de la dinámica del crecimiento económico, y a su vez sobre los efectos de las políticas económicas implementadas, en la medida en que la base estadística disponible sea lo necesariamente robusta como para responder de manera coherente a esas preguntas. Se agrega así a un trabajo previo que plantea una revisión del proceso económico entre las “dos guerras” (1864-1870), (1932-35), y traza los puentes hasta 1940<sup>9</sup>.

Este estudio propone una desagregación en tres etapas, que hasta cierto punto constituyen ciclos económicos, y que tiende sobre todo a aislar, como se explicará más adelante, un *shock exógeno* de mucha magnitud. A su vez, se corresponde con rupturas de significación en los indicadores más relevantes:

1. 1940-1972, la etapa del “*gran retardo*” o el *shock endógeno* del 47.
2. 1973-1981, o el *shock exógeno* de Itaipú.
3. 1982-2008, la búsqueda de un modelo económico.

---

9 Herken Krauer, J.C. (2010).

## CRECIMIENTO A LARGO PLAZO: CONSENSO ESTRATÉGICO Y FRAGILIDAD ESTADÍSTICA.

Esta presentación tiende, ante todo, a posibilitar un debate que vaya más allá de los cortes políticos cronológicos, pero que sea a su vez capaz de integrar el impacto específico de una etapa política determinada sobre la estructura económica. Si bien es cierto que ciertas dinámicas económicas solo pueden analizarse de manera significativa a “largo-plazo” –sería muy arriesgado desear extraer conclusiones sobre el nivel de productividad de los factores capital y trabajo, o el rol de las exportaciones en el ritmo de crecimiento del PIB, en sólo cinco, o incluso diez años. No menos cierto es que a medida que se extiende el horizonte temporal, aumenta la fragilidad de las estadísticas, de por sí debido al hecho de cambios en los registros contables, introducción de nuevas variables, y mejoras en los métodos de recolección. Esto no implica que pierdan valor, sino que requieren un tratamiento más cuidadoso, una constante comparación a nivel internacional, y las correcciones necesarias que deben ser realizadas para utilizarlas econométricamente. Entre los factores de “precaución” que deben ser tomados en cuenta para la manipulación de estas series, cabe citar las siguientes:

1. Las dimensiones del comercio exterior no registrado, son significativas en casi todas las etapas, y esta es una herencia que se arrastra desde el siglo XIX. Este fenómeno vuelve a agudizarse, y a cobrar nuevas formas, entre ellas la “triangulación” desde la década de 1960, en gran parte debido a una mayor integración vial con los países vecinos, en particular Argentina y Brasil. La mejora en los registros estadísticos y en el control de aduanero de las últimas décadas obviamente introduce su propio sesgo, lo que invita a mayor prudencia en la comparación.

2. El alto grado de “informalidad” en la economía, y los cambios que a su vez sufren los relacionamientos entre agentes económicos dentro de ese sector, otorgan una dificultad muy especial a las estadísticas que tienen relación con el *nivel de empleo* y el nivel de *salarios*.

3. En diversas esferas del gobierno paraguayo, e incluso en las organizaciones multilaterales, existe cada vez más conciencia sobre la necesidad de proceder a una profunda revisión de las cuentas nacionales, entre otros aspectos, para reacomodarlas al rol de las empresas binacionales generadoras de energía eléctrica, Itaipú y Yacyretá, en términos de generación de valor agregado dentro del conjunto nacional. Esta tarea de revisión y de planteamiento de las cuentas nacionales del Paraguay podría bien modificar la relación del peso relativo de los sectores agrícola e industrial, y eventualmente a su vez proveer una serie más coherente sobre algunos componentes, en especial la inversión, que parecen sufrir de inconsistencia en sus cálculos, y demuestra un comportamiento *sui generis*, a la luz de la comparación con otras economías, en similar etapa de desarrollo.

En el caso del Paraguay: ¿Es posible hablar de una estrategia de crecimiento económico a largo plazo? Ello implica ir más allá de lo formulado política e institucionalmente, y hurgar en un posible consenso, incluso implícito, a nivel de las élites económicas, que llegaría incluso a ignorar los cortes en torno al poder político formal. Es cierto, a su vez, que con el arribo del financiamiento de agencias multilaterales y bilaterales, y la emergencia de entes como la Secretaría Técnica de Planificación en 1962, se va constituyendo un entorno más institucionalizado para la confección y, en ocasiones, la implementación de medidas de política económica cuyo horizonte vaya más allá de lo meramente coyuntural. Pero tampoco cabe olvidar –aunque aun se requiere un estudio

más detallado— que muchos de estos “planes” y a su vez muchas de las grandes proclamaciones presidenciales, no parecían conllevar un grado muy elevado de reciprocidad en la acción concreta.

Cabe señalar que el hecho — que en el período 1940-2008 se encuentra el largo paréntesis de la dictadura del General Stroessner (1954-1989), plantea la posibilidad de, por lo menos, una capacidad de imponer una visión determinada de la economía y las medidas que se requieren para acelerar el crecimiento. Esta visión implicaría un férreo control de la administración pública y los entes públicos, con áreas a la que el sector privado no tenía acceso; una política monetaria y de tasa de cambio conservadora; acceso irrestricto a las inversiones extranjeras, y una política de inversiones en infraestructura y en transporte destinada a integrar y a densificar el mercado interno, así como a mejorar las condiciones de llegada al mercado mundial.

De todas maneras, a lo largo del período analizado se podría hablar de un “consenso” rudimentario, que obviamente partía de la base de un “retardo considerable” y que hacía hincapié en la necesidad de acumular aceleradamente el stock de capital — para lo cual se requería financiamiento externo e inversiones extranjeras — y diversificar la estructura productiva, en especial creando nuevos “espacios agrícolas”. A su vez, y de una manera más implícita que explícita, se rechaza cualquier posibilidad de industrialización acelerada, ya sea hacia el mercado externo o hacia el mercado interno, una actitud predominante en las élites que parece tener largas raíces históricas, y que se relaciona a su vez con algunos proyectos que culminaron en estrepitosos fracasos, como el del ensamblaje de automotores, cuyas aspiraciones de exportación a los países vecinos chocaron con férreos obstáculos<sup>10</sup>.

10 El caso del intento de fabricación de vehículos de la marca Alfa Romeo (italiana) a fines de los 60 o comienzos de los setenta.

Basta hacer una breve presentación de algunos ejemplos de análisis a largo plazo de la economía paraguaya, para poner en evidencia que existen conclusiones muy disímiles y, sobre todo, que las series estadísticas habitualmente utilizadas no dejan de crear espejismos e incluso trampas de consideración. En 1959 un estudio sobre el crecimiento y la riqueza en los países latinoamericanos<sup>11</sup> concluía que el Paraguay en 1955 formaba parte del grupo de los tres países más pobres del hemisferio, con un ingreso menor de US\$ 100, al lado de Bolivia y Haití. Un análisis para el período 1950-1980<sup>12</sup>, que ya incluye los años del shock Itaipú, confirma una tasa de crecimiento relativamente alta, con un incremento del 2,4 por ciento del PIB per cápita, pero por debajo del promedio para América Latina (2,7 por ciento) y una disminución del porcentaje nacional en el PIB latinoamericano, del 0,8 en 1959 al 0,7 por ciento en 1980.

Analizando los cambios registrados en el crecimiento de largo plazo y los ciclos económicos de Paraguay, Santos y Monfort (2010)<sup>13</sup> argumentan que el país ha tenido un crecimiento promedio de 4,5 por ciento del PIB real durante los últimos 40 años. Este crecimiento es separado en 4 etapas: Una “época de oro” (1965-1981) que asocian a Itaipú y la expansión agrícola, seguida por una desaceleración brusca (1982-1995) cuando se desarrolla Ciudad del Este, y empieza la transición a la democracia, una tercera de estancamiento (1996-2002) la cual relacionan con las crisis mundiales y regionales, y una última de recuperación (2003-2005) que vinculan con el plan de estabilización del FMI y la recuperación regional. Según este análisis, el crecimiento ha sido constante durante todo el periodo, dado que los años de bajo o nulo crecimiento, o de retroceso, fueron pocos.

---

11 Teicher, P. Pedro (1959), pp. 173-202.

12 Cardoso, E, y Fishlow A. (1992), pp. 197-218.

13 Santos, A. y B. Monfort (2010) .

Sin embargo, la postura de Santos y Monfort tiene aspectos controvertidos. La toma de una función logarítmica del PIB real para el análisis del crecimiento esconde detrás la fuerte variabilidad que ha ocurrido a lo largo de todo el periodo analizado. Los niveles más elevados de crecimiento seguidos por caídas de igual magnitud, que pueden observarse al evaluar los ciclos económicos bajo el filtro de Corbae y Ouliaris<sup>14</sup>, que los autores utilizan en su análisis, implicaron que la estructura económica del país no logró encontrar un sendero más equilibrado y menos zigzagueante. Por ejemplo, Itaipú distorsiona los resultados del llamado “período de oro”, que registra un desempeño mediocre desde 1965 a 1975.

Quizás uno de los análisis recientes más relevantes para la discusión sobre la dinámica a largo plazo, es un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2004)<sup>15</sup>, que, teniendo en cuenta el bagaje técnico que se presupone en este tipo de instituciones, llama la atención por sus conclusiones ciertamente poco esperanzadoras:

“Teniendo en cuenta la larga historia de desequilibrios macroeconómicos no sostenibles, de cambios de política, de malas políticas, de represión política y turbulencias políticas, la mala performance macro-económica se encuentra enraizada profundamente. La tasa anual de crecimiento (PIB per cápita) entre 1950 y 2000 fue sólo del 1,7 por ciento. Si se excluye la década de 1970, cuando se construye la mayor parte de la infraestructura de Itaipú, el promedio desciende al 0,5 por ciento anual. Durante la “década perdida” de 1980, Paraguay tiene una tasa de crecimiento de -1,7 por ciento. Durante la siguiente década, a diferencia del promedio latinoamericano, el Paraguay en lo fundamental

14 D. Corbae y S. Ouliaris (2006), 167–77.

15 Fernández V. Carlos y Monge A. (2004).

se estancó. El actual nivel de producto per cápita es igual al de 1976...”

Este informe resalta hechos en principio paradójicos, como la disminución de la productividad total de los factores, niveles bajos y en declinación de la productividad laboral, y la escasa mejora del ingreso per cápita, a pesar de una acumulación substancial de capital físico, y los resultados muy magros en lo referente a la acumulación de capital humano. Resumiendo sus conclusiones, sobre la dinámica del crecimiento económico desde la década de 1940 – aunque los datos más utilizados sólo comienzan en 1950 o en 1960 – se agrega que:

*“si la tendencia continúa, el futuro del Paraguay es por cierto negro, y el país permanecerá como uno de los más pobres en el hemisferio”<sup>16</sup>*

Para contrarrestar este augurio de Casandra a mediados de la década del 2000, cabe señalar que en los últimos años se registra un fuerte aumento del volumen y del valor de las exportaciones agropecuarias, así como un impacto cada vez mayor de las transferencias de paraguayos residentes en el extranjero, que ha ayudado en mucho a sostener el equilibrio en la balanza de pagos. Se podría, consecuentemente, estar confrontando el final de una etapa y el comienzo de otra.

Corresponde entonces proceder a una depuración y a un mejor ordenamiento de las series estadísticas a largo plazo, introducir el concepto de magnitudes macro-económicas que incorporen el poder de compra de la moneda, más aún en el caso del Paraguay, debido a su carácter de país mediterráneo, y proceder a una comparación regional y mundial, de manera a poder, a su vez, detectar posibles deficiencias o deformaciones en el cálculo de algunos indicadores. Esta tarea es aún más válida, desde el

---

16 *Ibid*

momento en que las estimaciones provisionales para el comportamiento del PIB en los años 2009 y 2010, señalan una fuerte caída en el 2009, pero una recuperación y avance más que remarcable para el 2010<sup>17</sup>

## Población y Migración

La población paraguaya ha sufrido cambios profundos durante los últimos 70 años, entre los que se destacan el *shock endógeno* del 47, la consolidación de los circuitos de emigración hacia los países vecinos, y desde comienzos de este siglo, a su vez Europa y Estados Unidos, y los flujos inmigratorios desde el Brasil.

Teniendo en cuenta las restricciones de las series de población del siglo XX previas a 1950<sup>18</sup>, se observa que hay una tasa de crecimiento poblacional declinante de poco más del 2% durante el periodo que se extiende de 1940 a 1950. Esta tendencia está relacionada con las convulsiones políticas de esa década. Durante la década subsiguiente, de 1960 a 1970, existió un progresivo aumento del crecimiento poblacional hasta llegar a tasas de alrededor de 3% a finales de los sesenta. En el primer quinquenio de la década de 1970 el crecimiento vuelve a disminuir, para recuperarse en la segunda parte de la década e incluso alcanzar su nivel más alto durante el periodo de construcción de la represa de

17 Banco Central de Paraguay (BCP), "Estimación del PIB –Año2010" Informe de Prensa. Asunción: BCP.

18 Durante la primera mitad del siglo XX, los esfuerzos fueron minúsculos. Desde 1900 a 1936, la Dirección de Estadística dependiente del Gobierno Nacional realizó estimaciones de la población a partir del recuento de domicilios e individuos. El primer esfuerzo serio, hecho bajo el programa de COTA, fue el censo poblacional de 1950. Este censo obtuvo como resultado una población total de 1.328.452 habitantes. Los censos de 1962 y 1972 se hicieron con normas uniformes. No obstante, los mismos aun no poseían un estricto carácter censal, en términos de cobertura.

Itaipú (1978-1982). Este crecimiento permaneció hasta mediados de la década de 1980, para posteriormente volver a caer a finales de esa misma década. Tuvo una ligera recuperación durante fines y principios de 1990 (coincidente con la recuperación de la democracia). No obstante, desde ese momento el crecimiento poblacional tuvo una tendencia a la baja que se mantiene hasta la actualidad.

Buena parte de estas tendencias del crecimiento poblacional se explican por la mayor o menor expulsión de mano de obra hacia fuera del país. Esto puede notarse al observar los resultados de la migración durante todo el periodo<sup>19</sup> (ver Gráfico 2). Durante los años 40 y 50, la inestabilidad y violencia políticas fue una de las principales razones de expulsión de mano de obra en el país. La guerra civil de 1947 acentuó este proceso, que continuó con el ascenso político de Stroessner y las posteriores purgas de los partidos políticos. El periodo posterior, hacia finales de la década de 1950 y toda la década de 1960 hubo mayor estabilidad política, por lo que aumentaron las posibilidades de conseguir empleo en el país. A su vez, la expansión de la frontera agrícola permitió que cierto porcentaje de la población rural pudiera mantenerse en el campo.

No obstante, dado el igualmente errante crecimiento económico, las tasas negativas del saldo migratorio neto se mantuvieron por encima de 5 por mil<sup>20</sup>. Esta tendencia se revirtió en parte durante el periodo de construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú, que brindó oportunidades para la generación de un mercado

---

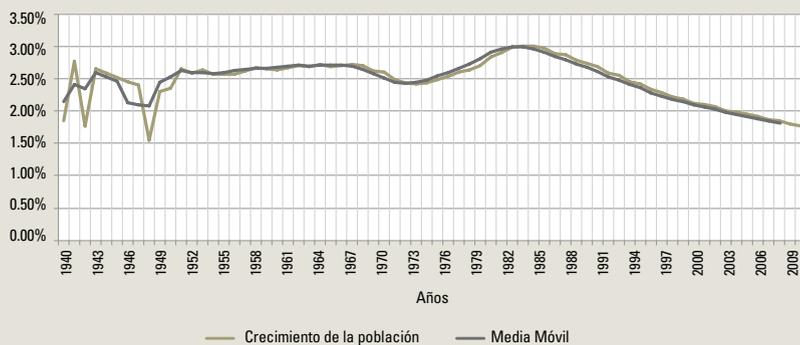
19 El proyecto "Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica" (IMILA) del Centro de Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) obtuvo datos de saldos de migración por quinquenios desde 1950 hasta la actualidad. Estos datos de migración sirvieron para contrastar los resultados de las series de población obtenidas.

20 Cálculos propios sobre la base de datos del proyecto IMILA (CELADE). Tasas de Migración de América Latina por mil habitantes, estimadas por quinquenios.

interno prácticamente inexistente hasta ese momento y que, a su vez, repercutió en la multiplicación de oportunidades de trabajo.

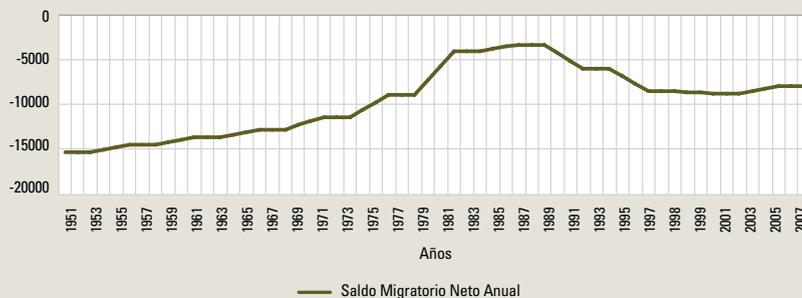
Entre 1980 y 2000, las crisis económicas terminaron por bajar el ritmo del crecimiento poblacional, aunque hubo una pequeña aceleración en los años de transición democrática. Por otra parte, a pesar del crecimiento económico de la última década, esta tendencia no se ha revertido. Una explicación de ello es que el efecto multiplicador en el empleo de este nuevo tipo de crecimiento (basado en *commodities* que no utilizan mucha mano de obra para su producción, y a su vez tampoco generaron negocios conexos en el país que la precisen) es bajo, por lo que los paraguayos continúan emigrando fuertemente en busca de mejores condiciones de vida.

Gráfico 1 - Tasa de % anual, población. Período 1940-2008



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos de la Fondo Monetario Internacional (FMI) y Oxford Latin American Economic History Database (OXLAD).

Gráfico 2. Saldo migratorio neto anual (est.) Periodo 1951-2008



Fuente: Cálculos Propios sobre la base de datos del proyecto IMILA (CELADE).

Se consolida de esta manera un cierto tipo de modelo económico *ad hoc*, que funciona sobre la base de la expulsión del excedente de mano de obra, es decir un rubro de exportación, cuyos efectos en término de divisas aumentaron de manera considerable en las últimas dos décadas. Sobre la base de datos oficiales de migración, el Paraguay, entre 1950 y 2005, habría expulsado más de 500.000 habitantes –estimaciones para el período 1950-2010 señalan 570.000– lo que debe ser considerado como el rango mínimo de las estimaciones más realistas sobre el fenómeno migratorio del Paraguay. En 1947 se estimaba el total de nacidos en el Paraguay residentes en la Argentina en 93.000 personas –que ya alcanza las 155.000 en 1960, y un total de 322.000 para el año 2001<sup>21</sup>. Otro cálculo estima el total de la emigración paraguaya entre 2003 y 2007 en 255.000 personas<sup>22</sup>, 60 por ciento residiendo en la Argentina y un 30 por ciento en España. No sería arriesgado estimar, teniendo en cuenta todos estos indicadores diferentes, que el rango

21 PNUD Paraguay (2009)

22 Ibid.

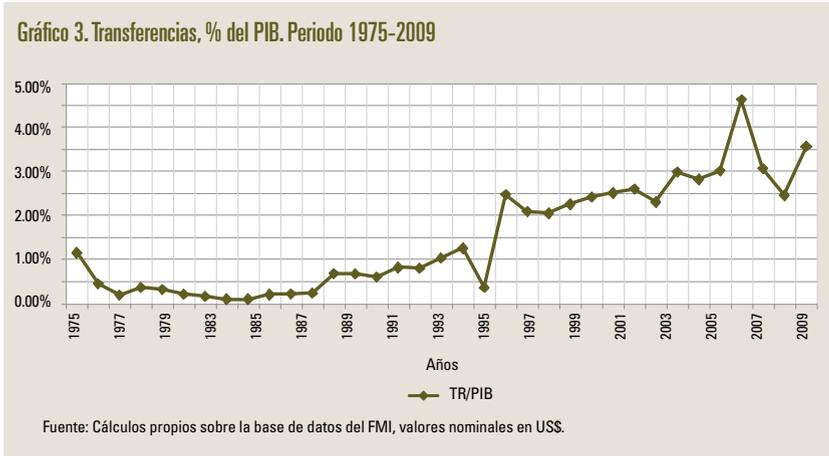
máximo del total de paraguayos residiendo en el extranjero esté apenas por debajo de 1.000.000 de personas.

La repercusión fundamental de la alta migración ha sido el aumento considerable del monto de transferencias desde el exterior, con una proporción cada vez mayor sobre el PIB<sup>23</sup>. Conviene señalar la precariedad de las series para algunas décadas, principalmente teniendo en cuenta que los registros comienzan sólo en 1975, y es posible que existan variaciones que tengan que ver con la mejora de los registros contables, antes que con los flujos reales en sí mismo. Llama a su vez la atención, que los montos registrados en la década de 1970 y 1980 sean bajos, a pesar del stock ya considerable de mano de obra paraguaya en la Argentina, lo que induce a pensar en la existencia de flujos de transferencia privada realizados fuera del sistema bancario.

El efecto total neto del flujo migratorio sobre la economía paraguaya es mayor que aquel que puede deducirse sólo de las cifras que equilibran la balanza de pagos (Ver Gráfico 3). Corresponde estudiar los efectos multiplicadores adicionales que se obtendrían, tanto por el lado del comercio exterior, como por el lado de las inversiones extranjeras directas y de portafolio.

---

23 Cálculo sobre cifras en dólares, valores corrientes.



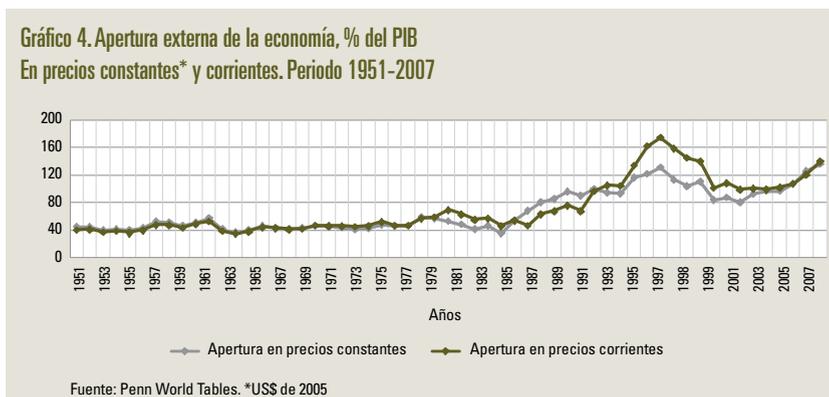
## Tasa de cambio, sector externo y crecimiento económico

A pesar de la precariedad y la inconsistencia de los registros contables y estadísticos, la persistencia de flujos no registrados y de mecanismos de “re-exportación” de rubros importados, sumada a la alta volatilidad de las series del sector externo, no cabe la menor duda que se ha producido una “apertura” considerable de la economía paraguaya hacia la economía mundial. Se ha analizado dicha apertura a través de la utilización de dos indicadores diferentes. Los cálculos sobre el valor nominal en US\$ y los que se encuentran en las series del *Penn World Table* (“*degree of openness of the economy*”)<sup>24</sup>, señalan que esa “apertura” se aceleró con la finalización de la construcción de Itaipú y el abandono del tipo de cambio fijo del Guaraní en relación al dólar americano, llegando

24 Incluye una estimación en valores corrientes y otras en valores constantes, base 2005.

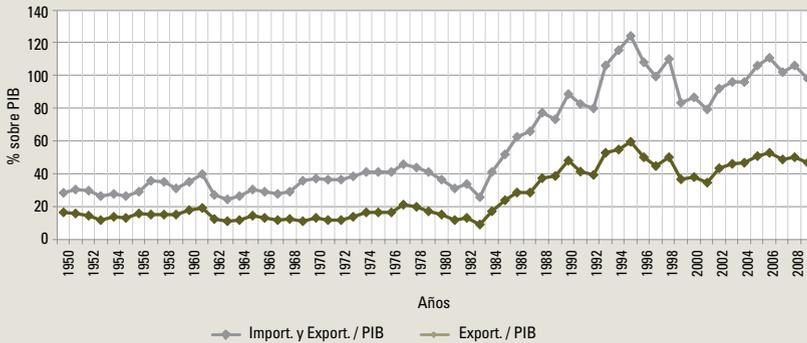
a alcanzar niveles jamás antes registrados, a comienzos de la década de 1990.

Es decir, el proceso de internacionalización de la economía paraguaya va más allá de los nuevos parámetros impuestos por la así llamada “globalización”, para indicar una ruptura estructural en cuanto al peso del sector externo en el conjunto del aparato productivo. Ello hace que, por lo menos en valores constantes, el total de exportaciones e importaciones represente más del 100 por ciento del PIB, un nivel que decae a finales de la década de 1990, para cobrar nuevo vuelo a partir del 2005, y establecer un nuevo récord para el 2010, teniendo en cuenta las cifras preliminares que apuntan a un crecimiento muy alto del volumen y el valor de las exportaciones, así como las importaciones (Ver Gráfico 5). Habría que relativizar un tanto estas comparaciones inter- anuales, sobre la base de una más que cierta “sub-valoración” de los flujos comerciales externos durante las décadas de 1950 a 1980<sup>25</sup>.



25 A partir de la década de 1990 se procedió oficialmente a re-estimar las “re-exportaciones” del Paraguay y a incluirlas en las cifras de la balanza de pagos.

Gráfico 5. Sector externo y el PIB. Exportaciones e importaciones. Periodo 1950-2009



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI. Valores nominales en US\$.

Corresponde, entonces, indagar acerca de los determinantes de este cambio en la inserción del Paraguay a la economía regional y mundial. Es importante analizar, en primer lugar, el rol jugado por la tasa de cambio y por las políticas del Banco Central, así como las políticas de los demás poderes económicos. No es fácil determinar el valor y la dinámica de la tasa de cambio real: por ejemplo, el sólo hecho de determinar el año base del índice conlleva una ardua labor de análisis. Con el objetivo de simplificar esta tarea, se ha construido un conjunto de índices en relación al dólar, a dos monedas europeas, así como en relación a la moneda argentina y brasileña<sup>26</sup>, con base 2005=100. Estos índices permiten, por un lado, una comparación más fácil con los índices del FMI, del *Penn World Tables*, y del Banco Mundial, los cuales también poseen el mismo año base. Asimismo, se carece hasta el momento de series lo suficientemente extensas sobre precios al por mayor, costos laborales unitarios, y demás, que otorguen un

26 Salvo la serie del US\$, las otras series han sido derivadas “triangulando” datos del FMI sobre la tasa de cambio de las otras monedas en relación al US\$, partiendo de la base que en cifras anuales tendría que existir un equilibrio entre las tasas de retorno sobre las diferentes monedas.

panorama más amplio, por lo que se ha procedido a la utilización del índice de precios al por menor (costo de vida).

A primera vista, se pueden extraer cinco conclusiones principales, teniendo en cuenta principalmente el panorama que emerge de la estimación hecha de la tasa de cambio real del guaraní frente al US\$ (base 2005=100), para el periodo 1948-2009:

En primer lugar, no cabe duda que la tasa de cambio fija en relación al dólar produjo una fuerte “sobre-valorización” del guaraní en términos reales, entre 1958 y 1982, lo que explica en gran parte el bajo ritmo de crecimiento de las exportaciones, pero a su vez la explosión de las importaciones con vistas a la “re-exportación” a los países vecinos. Los picos extraordinarios en relación a la Argentina están relacionados con los períodos de “hiper-inflación”, así como los bruscos y variados cambios de política de tasa de cambio, incluyendo la época de la tasa fija 1US\$=1\$A en los años de 1990, período en el que el guaraní pasa a ser enormemente “sub-valorado” frente a Argentina. (ver Gráfico 6).

En segundo lugar, el abandono del tipo de cambio fijo en relación al US\$, es decir, la aceptación de una tasa de cambio “moderadamente” libre, produce una fuerte devaluación de la tasa nominal y, a su vez, de la tasa real. No sorprende que las exportaciones despeguen de manera fenomenal –también coincide con la expansión de la frontera agrícola paraguaya, y un rol cada vez más predominante de los cultivos de soja frente a los productos tradicionales– y que el valor del sector externo sobrepase el 100 por ciento del PIB para esa época. Esto es válido, incluso aceptando la posibilidad que un mercado de cambio libre y la mayor agilidad del sistema bancario interno haya inducido a una re-canalización de flujos otrora “no-registrados” al circuito oficial.

Se observa, no obstante, ciclos agudos en este período, entre

1982 y el 2000, que tienen que ver con ingresos y fugas de capitales, sobre todo en relación a la crisis bancaria de los años 90, y una tasa de cambio múltiple que siguió castigando a las exportaciones hasta comienzos de 1989 (ver Gráfico 6).

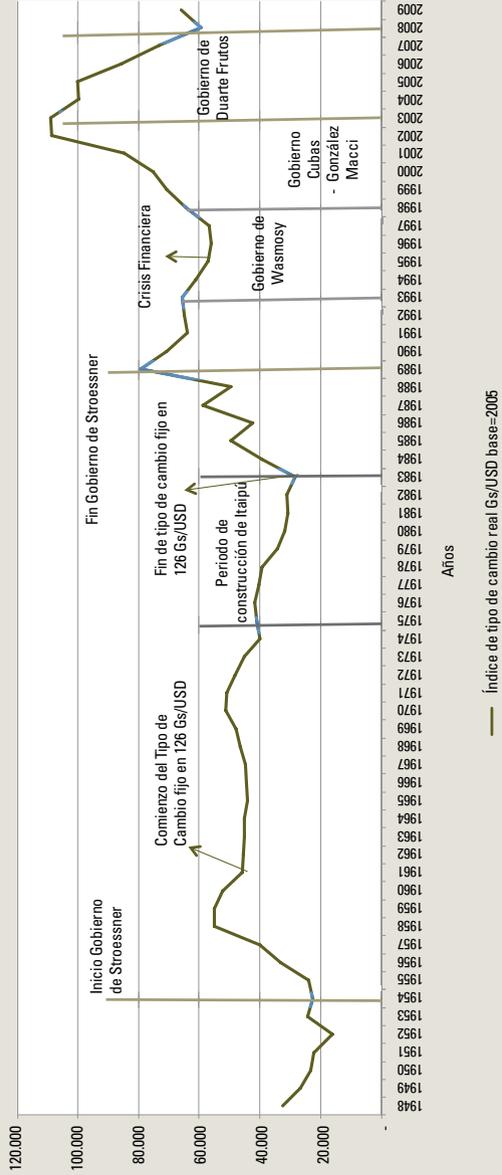
En tercer lugar, a comienzos de la década del 2000 (aunque ya se habían manifestado algunos signos durante la década de 1990) se instala una ruptura fundamental: la revaluación progresiva del guaraní frente al dólar —y también en parte frente al euro— que implica a su vez un alza en el valor real de la moneda paraguaya. Esta revaluación puede ser explicada por la balanza de pagos y, en parte, por el considerable aumento de las transferencias de paraguayos residentes en el exterior (Ver Gráfico 7). Es probable, a su vez, que se haya dado un fuerte aumento de ingreso de capitales en forma de inversiones directas y otras, lo que se demuestra en las series derivadas de la balanza de pagos, aun cuando la inversión extranjera directa, en términos de su proporción con el PIB, se encuentre por debajo de récords alcanzados en la década de 1990<sup>27</sup>.

En relación al año base 2005, se podría hablar de una apreciación en términos reales del guaraní, de por lo menos el 30 por ciento — lo que no implica necesariamente que la moneda paraguaya se encuentre “sobrevaluada” en términos reales en la misma proporción, dado que para ello habría que examinar si existen aumentos significativos en la productividad de la economía. El salto pocas veces visto en el volumen de la producción agropecuaria y de las exportaciones, que continuaría hasta el 2010, podría estar apuntando en esa dirección, teniendo en cuenta que no se registra un salto proporcional, o incluso ninguno, en el nivel de ocupación de mano de obra en esos sectores.

---

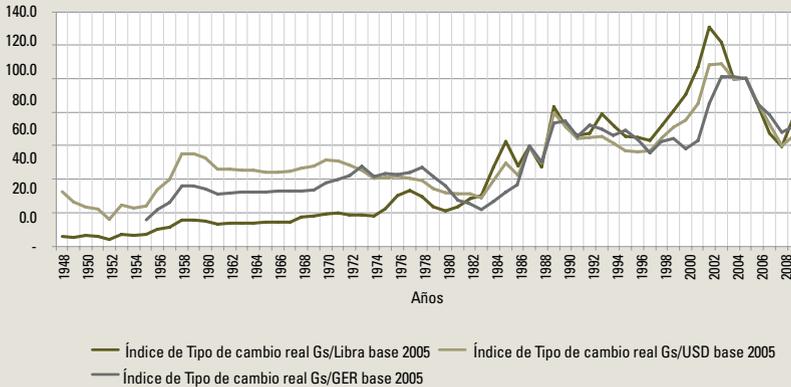
27 Debe mencionarse a su vez un monto muy elevado de “errores y omisiones” en la balanza de pagos del Paraguay, que podría estar vinculado a los flujos de “re-exportación”.

Gráfico 6. Índice de tipo de cambio real Gs/USD base=2005



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI y del BCP.

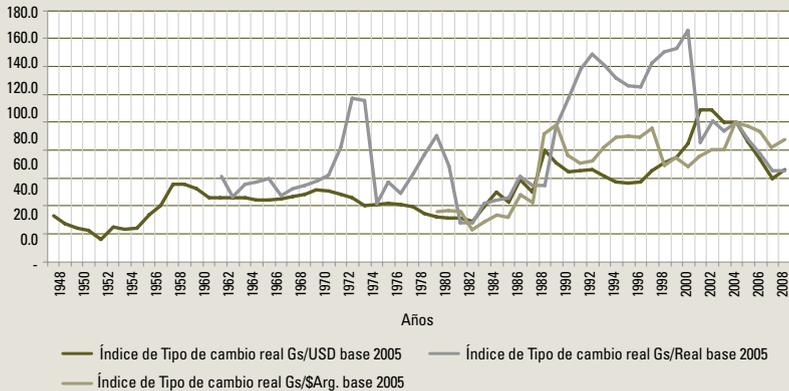
**Gráfico 7. Tasas de cambio real del Guaraní (2005) .  
US\$, Libra Esterlina, Marco Alemán.**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI.

En cuarto lugar, el otro fenómeno remarcable de los últimos años es el comportamiento del guaraní frente al real brasileño; si bien se “deprecia” en los años 90, a partir del 2005 se “aprecia” a un ritmo mucho menor que frente al dólar. De hecho, las oscilaciones del tipo de cambio real frente a la moneda brasileña son menos agudas que en relación al dólar, aunque ello implica que la moneda brasileña se reevaluó en términos nominales en mayor grado que la moneda paraguaya. Esta lectura del nivel de la tasa real del guaraní frente al dólar sugeriría que la aparente pérdida de competitividad –subrayada la palabra aparente– frente a Estados Unidos estaría compensada por una pérdida mucho menor de competitividad frente al Brasil (Ver Gráfico 8). De hecho, se acercaría a un nivel de equilibrio de la tasa, posibilitando a su vez la progresión continua de las exportaciones paraguayas –y sobre todo “re-exportaciones”- hacia ese mercado.

Gráfico 8. Tasa de cambio real del Guaraní (2005)  
USD, \$ Arg., R. Br.



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI.

Por último, no deja de ser paradójico el hecho que al observar las previsiones para el 2010, se vuelva a alcanzar un nivel récord de las exportaciones paraguayas (y de la proporción misma del comercio exterior sobre el PIB, la que bien podría haber retornado a más de 120 por ciento), mientras se produce una revaluación de la moneda paraguaya en términos reales. La fuerte demanda mundial (sobre todo de origen asiático) de ciertos productos agropecuarios puede haber convertido a algunos rubros paraguayos en relativamente precio-inelásticos. El fenómeno aún requiere de una cierta distancia en el tiempo para analizar las causas, pero a su vez plantea algunas dudas sobre la durabilidad del comportamiento, a todas luces excepcional, de lo ocurrido en los últimos años.

Al mismo tiempo, durante el periodo en que se produce la revalorización del Guaraní ocurre un crecimiento significativo de

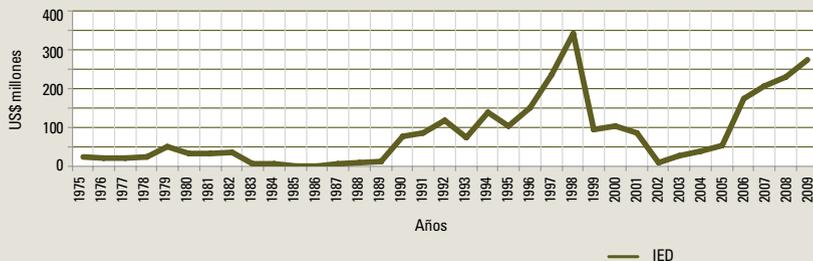
los flujos de inversiones extranjeras directas (IED) hacia el Paraguay (ver Gráfico 9). La elevada proporción del flujo en relación al PIB alcanzada a mediados de la década de 1990 puede bien obedecer a inversiones directas en el sector financiero, dado que durante esos años tuvo lugar una profunda reorganización, saneamiento y liquidación de bancos y financieras (ver Gráfico 10). Otra argumentación que valida este crecimiento producido en los años 90, ha sido propuesta por Masi<sup>28</sup>, en un estudio de la IED en Paraguay. El autor argumenta que los flujos de IED han sido atraídos tanto por la estabilidad macroeconómica del país como por la escasa regulación y control sobre el uso y destino de estos flujos y de las utilidades resultantes. En este contexto, los motivos de atracción de IED, más específicos, tienen que ver con demandas insatisfechas en el mercado interno, especialmente en ciertos rubros y segmentos de este mercado, y con las perspectivas de crecimiento de la producción de la soja, principal rubro de exportación del país.

El argumento de la entrada de IED expresada por Masi en 2001 puede ser revalidada hoy a partir de un análisis del flujo de IED como porcentaje del PIB. En el periodo 1998-2003 (que coincide con la crisis de varios países “emergentes” como Brasil, Argentina, Rusia y Turquía) se observa la caída de los flujos de IED en Paraguay hasta un monto menor al 1% del PIB en 2002. Luego se inicia una recuperación en el periodo posterior, posiblemente a partir de la inversión productiva derivada de la mejora de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas.

---

28 Masi, F. (2001).

**Gráfico 9. Inversiones Extranjeras Directas**  
**Periodo 1975-2009**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI. Valores nominales en US\$.

**Gráfico 9. Inversiones Extranjeras Directas**  
**Periodo 1975-2009**

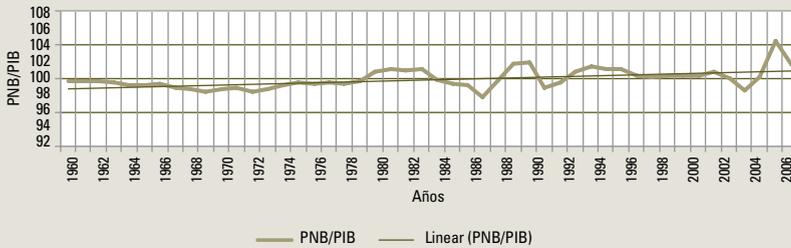


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI. Valores nominales en US\$.

Por otra parte, al comparar los niveles del PIB y del PNB (o ingreso bruto nacional), se observa otra transformación de importancia. Esta comparación arroja, a *grosso modo*, un posible indicador de las diferencias entre lo producido en términos brutos dentro del contexto geográfico del país y lo recibido por los factores de producción dentro de la misma economía. De hecho, entre 1950 y 1970, el saldo negativo se agrava, alcanzando una proporción del 2 por ciento del PIB. Nuestros cálculos, hechos sobre la base del valor nominal en dólares, y los de la Penn World Tables,

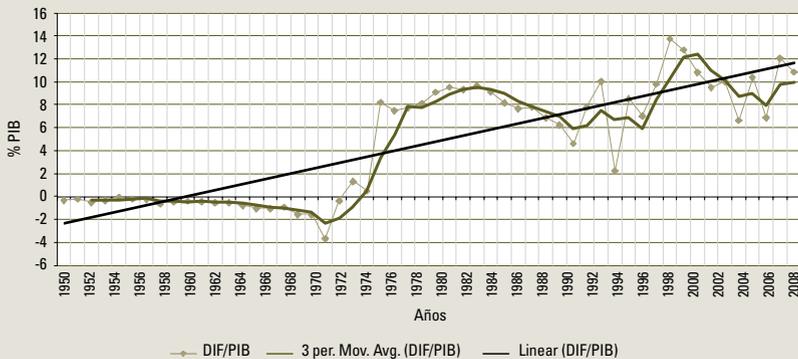
hechos sobre valores PPP con base 2005=100, señalan que el *shock exógeno* de Itaipú conllevó, quizás por primera vez en décadas, a un valor superior del ingreso bruto nacional sobre el producto interno bruto. Y esta tendencia, si bien sufriendo ciclos agudos, se seguiría manteniendo y aumentando en su proporción .

**Gráfico 11. PNB/PIB (valores PPP base 2005)  
Periodo 1960-2007**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del FMI.

**Gráfico 12. Diferencia entre PNB Y PIB\*  
Valores nominales en Gs. Periodo 1950-2003.**



Fuente: Penn World Table.

\*Se calculó la diferencia entre PNB y PIB anual, con una media móvil de 3 años y se agregó una función de tendencia lineal.

Es importante remarcar que los períodos de “saldo positivo” – sobre todo aquellos indicados por las series PPP de valores constantes del PIB – coinciden, a *grosso modo*, con años de apreciación del valor real de la moneda paraguaya. Es decir, que los factores de producción residentes en el Paraguay no sólo recibieron un incremento substancial de sus ingresos, sino que a su vez procedieron a una re-inversión no menos respetable de esos mismos ingresos en la economía doméstica.

No cabe duda que se ha dado lugar a un reposicionamiento considerable de la economía paraguaya dentro del contexto regional y mundial. Mucho más abierta y más integrada con sus vecinos, el Paraguay se estaría acercando, hasta cierto punto, a la posición de economías de una dimensión poblacional y de mercado interno reducidos, pero muy dinámicas como plataformas de re-direccionamiento y a su vez, en parte, como plataformas de reprocesamiento de flujos comerciales, regionales y mundiales altamente cíclicos. Sería una condición similar a las que poseen países como Holanda en Europa o Singapur en Asia, salvando todas las distancias del caso. Más allá de las posibles lagunas que demuestren algunos de estos indicadores del sector externo, este fenómeno explica al mismo tiempo el grado de volatilidad ciertamente alto de la tasa de cambio real, y el potencial peligro de retracción profunda que se podría dar en el mercado interno, si las coordenadas internacionales favorables cambian de dirección.

## **Agricultura: expansión y productividad**

El modelo forestal-pecuario implantado en el Paraguay desde finales del siglo XIX comenzaría su desintegración acelerada en la década de 1970. En esa década, emergieron dos rupturas den-

tro del aparato productivo. Por un lado, se registró una expansión más acelerada de la frontera agrícola, es decir, de la tierra arable disponible. El área cultivada pasa de 330.000 hectáreas en 1943 a 1.200.000 en 1981, alcanzando un total de 3.300.000 para el año 2008. Al mismo tiempo, a pesar de la escasez de cifras verificables, las estimaciones sobre la superficie forestal indican una declinación sistemática. Por otro lado, las construcciones de la represa de Itaipú y, posteriormente, de la represa de Yacyretá cristalizaron el *shock exógeno* que convirtió al Paraguay un país exportador de energía hidroeléctrica. A su vez, esta situación dejó abierta la posibilidad de industrializar al país, aunque hasta el momento dicha oportunidad no ha sido aprovechada en su máximo potencial.

La estructura productiva del Paraguay, por ende, se ha mantenido anclada en el sector primario a pesar de las oportunidades de industrialización generadas por la construcción de las hidroeléctricas. No obstante, desde la década de 1970, el peso económico del sector forestal dentro del sector primario empieza su declive, mientras la ganadería y la agricultura adquieren una preponderancia cada vez mayor. Las cifras son elocuentes, tanto en lo que se refiere a la evolución del stock de ganado vacuno, como a la expansión del área cultivada y a la diversificación de la oferta agrícola. Nuevos rubros, y en particular el cultivo de soja, comienzan a jugar un rol determinante en la generación de divisas. De hecho, al realizar un análisis temporal de las cuentas nacionales, se puede observar como el sector “agricultura”<sup>29</sup>, en declinación porcentual sistemática desde la década de 1950, comienza a aumentar nuevamente su cuota en los últimos 30 años. Incluso, es probable que el auge espectacular de la producción y la exportación agropecuaria en el 2010 lo situó por encima del 30 por ciento del PIB .

---

29 Este componente incluye ganadería y ganado menor.

Tabla 1. Composición Sectorial del PIB (%)

Sectores	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2000	2001-2008
Agricultura	38,1	34,5	29,3	21,7	23,6	28,3
Minería	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Industria	16,7	17,1	17,7	17,8	17,2	15,3
Construcción	1,5	2,2	3,5	8,1	5,5	4,1
Electricidad, Gas, Agua	n/d	0,6	1,4	1,2	1,7	1,9
Transporte y Comunicaciones	n/d	4,2	4,2	5	6,3	8,2
Comercio y Finanzas	26	25,8	26,3	25,7	24,7	22,3
Gobierno	4,3	4,4	4,5	7,3	8,1	7,5
Otros Servicios	13,3	11,1	12,9	13,0	12,7	12,3

Fuente: Elaboración propia en base a BCP, Informe Económico.

Obs.: Primeros tres periodos de BID, Fernández Valdovinos, C y Monge N.. Últimos tres periodos calculados en base a datos del BCP.

Al evaluarse la variación del crecimiento del PIB por sectores dentro de los periodos analizados, se hace evidente que el shock de Itaipú distorsiona fuertemente los datos para el periodo de tiempo analizado. El *shock exógeno* de Itaipú, tanto en su fase positiva, como en su subsecuente fase negativa, tiende a desvirtuar en gran parte las comparaciones, debido, principalmente al rol del sector “construcción”. Se advierte que, una vez normalizados los efectos del *shock*, los dos sectores con un crecimiento persistente, e incluso proporcional en relación al PIB, son el agropecuario y el sector de transportes y comunicaciones. Este hecho coincide con las transformaciones en el sector externo señaladas anteriormente, y el grado cada vez mayor de “apertura” hacia el entorno regional.

Tabla 2. Variación del PIB sectorial entre periodos. 1961-2008

Sectores	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2000	2001-2008
Agricultura	-9,4%	-15,1%	-25,9%	8,8%	19,9%
Minería	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	-47,1%
Industria	2,4%	3,5%	0,6%	-3,4%	-11,0%
Construcción	46,7%	59,1%	131,4%	-32,1%	-25,5%
Electricidad, Gas, Agua	-	133,3%	-14,3%	41,7%	11,8%
Transporte y Comunicaciones	-	0,0%	19,0%	26,0%	30,8%
Comercio y Finanzas	-0,8%	1,9%	-2,3%	-3,9%	-9,7%
Gobierno	2,3%	2,3%	62,2%	11,0%	-7,4%
Otros Servicios	-16,5%	16,2%	0,8%	-2,3%	-3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a BCP, Informe Económico.

Obs.: Primeros tres periodos de BID. Últimos tres periodos calculados en base a datos del BCP.

¿La expansión económica del sector agrícola obedece fundamentalmente a un aumento del stock de factores de producción, a un aumento de la productividad, o a una combinación de ambos? En la medida en que sea lo último, lo cual sería esperable, correspondería precisar la repartición del impacto entre ambas dinámicas. Asimismo, todavía falta un análisis exhaustivo de los efectos reales de la así llamada “reforma agraria” impulsada sobre todo durante los años de la dictadura de Stroessner, que entre 1952 y 1972 implicó la distribución de casi 3.000.000 de hectáreas a más de 70.000 beneficiarios<sup>30</sup>, pero cuyo impacto real en la distribución de la propiedad rural y el uso de la tierra sigue sujeto a interpretaciones disímiles<sup>31</sup>.

No cabe duda que se ha dado un aumento fuerte en la acumulación del stock de capital, tierra, infraestructura y maquinarias,

30 Memoria, Instituto de Bienestar Rural, 1978.

31 Alegre, E. y Orué, A. (2008).

y que no existe ningún problema en cuanto a la disponibilidad de fuerza de trabajo. Por el contrario, todo indica que la gradual pero a su vez sistemática modernización del aparato productivo agropecuario, en especial la mecanización, ha implicado una demanda de mano de obra cada vez menor por unidad productiva. Ello explica la continúa expulsión de fuerza de trabajo hacia los centros urbanos, y al exterior.

La superficie agrícola disponible se ha prácticamente duplicado entre 1960 y el 2008. Al observar mas detalladamente la evolución del área cosechada de los principales productos agrícolas de Paraguay, se constata como el area dedicada a los productos de consumo interno (maíz, trigo, tabaco, caña de azúcar) es sobrepasada en tamaño por el área dedicada a los productos de exportación (soja y algodón). A partir de ese momento, comienza una etapa en la cual los cultivos de exportación se expanden cada vez más, ampliándose la brecha respecto al área dedicada a los cultivos de consumo interno. Ello indica el cambio en el eje de la agricultura paraguaya, que comienza a tener un perfil netamente exportador en los últimos 40 años, incluyendo productos como el maíz, trigo y la caña de azúcar, que anteriormente se destinaban sólo al mercado interno. (ver Gráfico 13)

El cambio del peso económico de la agricultura y el sector forestal dentro del sector primario también puede notarse observando el crecimiento de la superficie agrícola, las tierras arables y la superficie dedicada a la explotación forestal durante los últimos años: mientras que el ritmo de crecimiento de la superficie agrícola ha sido sostenido, el crecimiento de la superficie forestal ha declinado en las últimas dos décadas. (ver Gráfico 14)

**Gráfico 13. Principales Productos. Evolución del área cosechada**  
**Periodo 1961 - 2009**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censos Agropecuarios y FAO.

**Gráfico 14. Superficie agrícola, tierras arables y superficie forestal.**  
**Periodo 1961-2008**

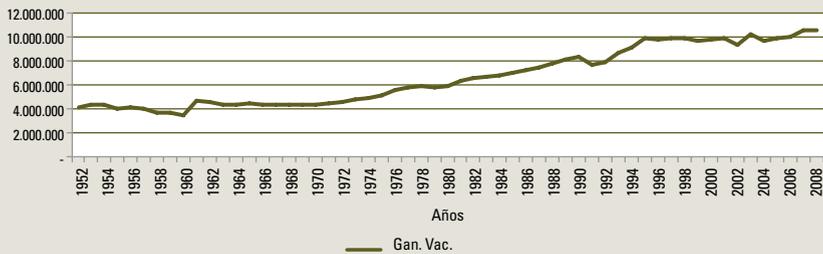


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censos Agropecuarios y FAO.

Aunque se nota una ampliación muy importante de las tierras disponibles para el cultivo, se observa, a su vez, que la ganadería ha utilizado, en términos proporcionales, cada vez más tierra que los cultivos. El stock de ganado vacuno pasó de cerca de 4.000.000 de cabezas en 1952 a más de 10.000.000 en el 2008

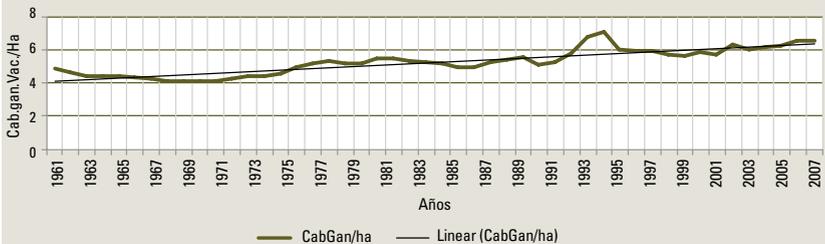
(ver Gráfico 15). No existen cifras sistemáticas sobre el promedio de cabeza de ganado por hectárea efectivamente utilizada por cada unidad productiva, pero se puede lograr una aproximación de la evolución del nivel de productividad, comparando el stock con el área potencialmente disponible para la actividad pecuaria. Es decir, deduciendo las tierras arables y de cultivos permanentes, y las áreas forestales. Como se demuestra en el Gráfico 16, hay un aumento sistemático de este indicador, lo que estaría señalando una mayor efectividad en el uso de los factores de producción.

**Gráfico 15. Stock de Ganado Vacuno.**  
Periodo 1961-2008.



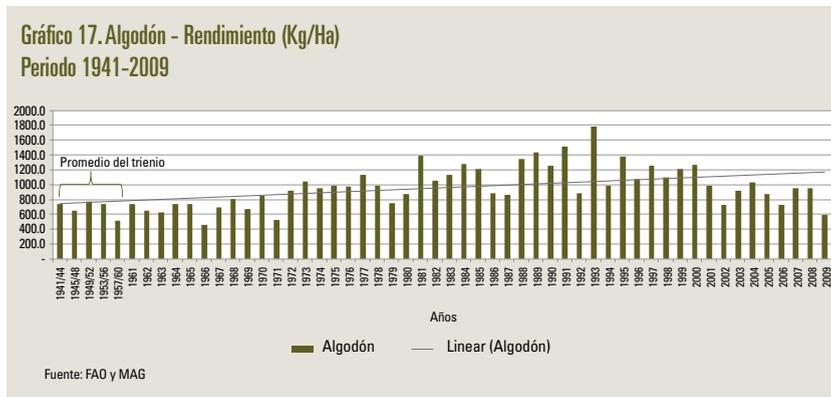
Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censos Agropecuarios y FAO.

**Gráfico 16. Ganado vacuno por hectárea disponible.**  
Periodo 1961-2008.

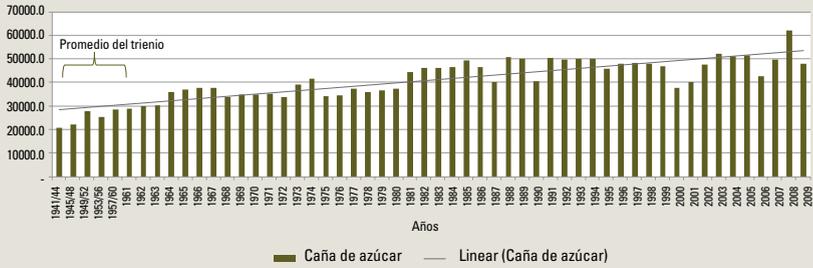


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censos Agropecuarios y FAO.

La evolución del rendimiento de los principales cultivos sugiere, a su vez, un aumento bastante generalizado y sistemático de la productividad física, aunque se observan algunos rubros, como el algodón, que exhiben pautas más cíclicas (ver Gráficos 17 a 22). Es evidente, a su vez, que rubros agrícolas tradicionales en la estructura productiva paraguaya desde hace siglos, tradicionalmente minifundiaros y de escasa potencialidad exportadora como la mandioca (aunque en los últimos diez años ha habido un aumento de la producción de mandioca para su procesamiento en harina y su exportación al Brasil), no presenten ninguna evolución significativa, comparada por ejemplo con la caña de azúcar, que sí presenta signos de una modernización y mayor productividad sistemática (ver Gráfico 23).



**Gráfico 18. Caña de Azúcar - Rendimiento (Kg/Ha)**  
**Periodo 1941-2009**



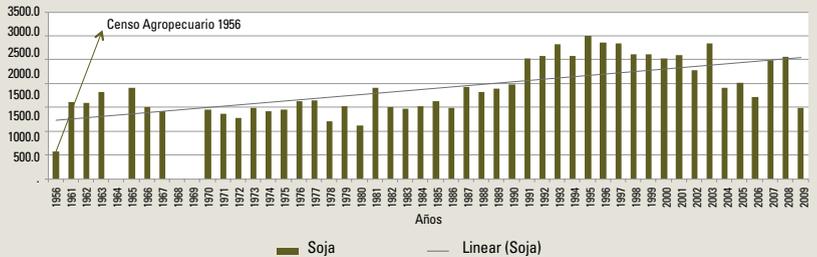
Fuente: FAO y MAG

**Gráfico 19. Maíz - Rendimiento (Kg/Ha)**  
**Periodo 1941-2009**



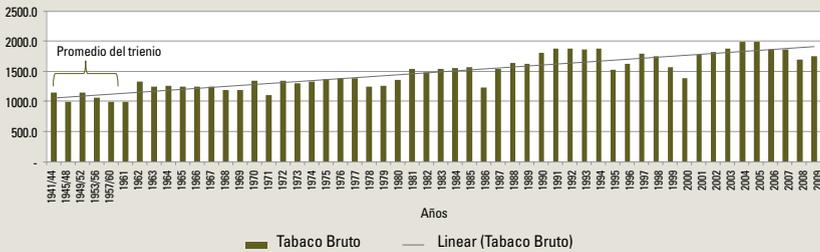
Fuente: FAO y MAG

**Gráfico 20. Soja - Rendimiento (Kg/Ha)**  
**Periodo 1941-2009**



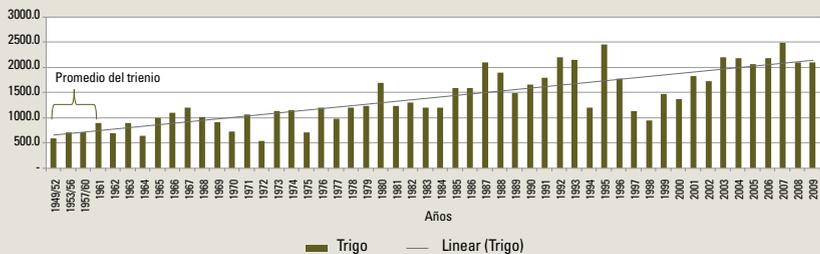
Fuente: FAO y MAG. Obs.: Datos no verificables para 1964, 1968 y 1969

**Gráfico 21. Tabaco - Rendimiento (Kg/Ha)  
Periodo 1941-2009**



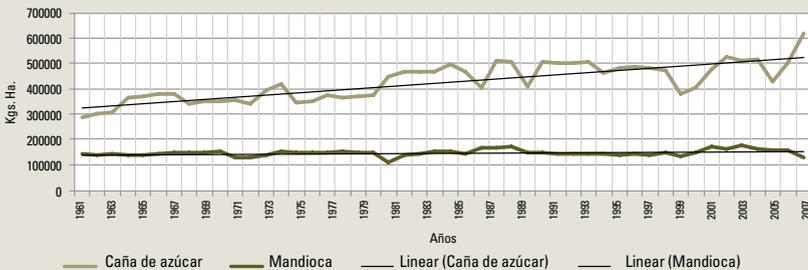
Fuente: FAO y MAG

**Gráfico 22. Trigo - Rendimiento (Kg/Ha)  
Periodo 1941-2009**



Fuente: FAO y MAG

**Gráfico 23. Rendimiento de Caña de Azúcar y de Mandioca.  
Periodo 1961-2008**



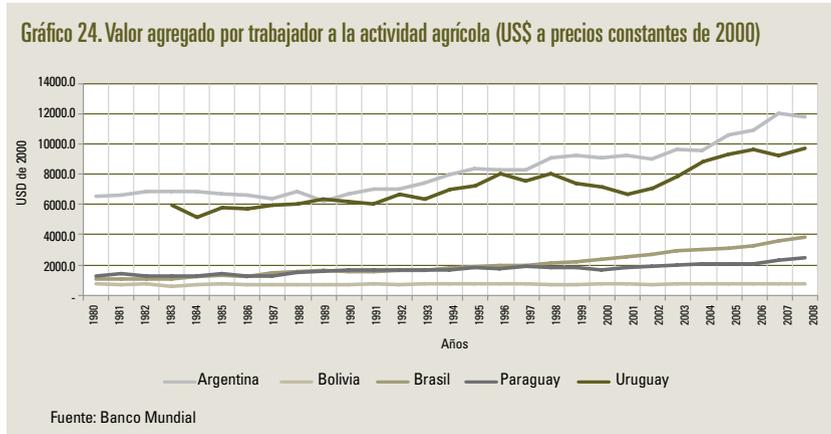
Fuente: Cálculos propios sobre datos de FAO y MAG.

De que se constatan aumentos significativos en la productividad en el sector agropecuario no cabe la menor duda. No obstante, la comparación a nivel regional ofrece elementos que relativizan el cuadro general. Al comparar la productividad en el sector agrícola, se observa que no existen signos de una cierta convergencia con los líderes regionales, Argentina y Uruguay. Ambas son economías cuyo aparato productivo agropecuario podría ubicarse en la parte superior de un nivel mundial altamente competitivo, con lo cual podría decirse que la convergencia es una tarea por demás compleja.

Entonces, la pregunta es qué ocurre si se compara al Paraguay con Brasil, país con el cual se mantenía una cierta paridad histórica hasta finales de la década de 1990. Al hacerlo, el cuadro es aún más desalentador: el valor agregado promedio por trabajador en el sector agrario del Paraguay se ubica ahora por debajo del Brasil (ver Gráfico 24). No obstante, se requeriría un análisis más detallado por rubro, para determinar si estas “distancias” (que se aproximarían a diferencias en la productividad general del sector) varían cuando se comparan solamente rubros altamente vinculados a la economía mundial con aquellos orientados al consumo del mercado interno.

De hecho, estas diferencias de productividad entre Paraguay y el resto de los países de la región no parecen haber afectado la competitividad y la capacidad de penetración en los mercados de los rubros paraguayos exportables. No cabe duda que el peso proporcional de la así llamada “economía campesina” tradicional (la cual se realiza en unidades de reducido tamaño y que poseen acceso limitado a recursos técnicos y de capital) dentro del sector agrícola continúa siendo mucho mayor en el Paraguay que en Argentina o Uruguay. Queda entonces como una pregunta a responder, hasta que punto estos indicadores del valor agregado

para el Paraguay deberían ser considerados como el “rango mínimo” de una aproximación a la productividad del sector.



## CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL: ¿CONVERGENCIA O NO?

Las series en USD Geary -Khamis de Maddison<sup>32</sup> son las únicas que permiten, hasta ahora, una comparación y un análisis de la dinámica del crecimiento a largo plazo de Paraguay en la economía mundial. Específicamente, en el caso paraguayo, nos permiten retroceder hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, y a su vez proceder a comparaciones coherentes con las economías de la región. De ellas se desprende, en primer lugar, la

32 El dólar Geary-Khamis, también llamado dólar internacional, es una unidad monetaria hipotética que equivale al dólar estadounidense en un momento dado en el tiempo. Normalmente, se utiliza el año 1990 como referencia. Las conversiones a esta unidad se calculan utilizando la “paridad del poder adquisitivo” (*purchasing power parity*, PPP). El historiador económico británico Angus Maddison creó una serie de estimaciones del PIB para todos los países del mundo. Tal fuente posee una serie completa de PIB de Paraguay para el periodo 1939- 2008.

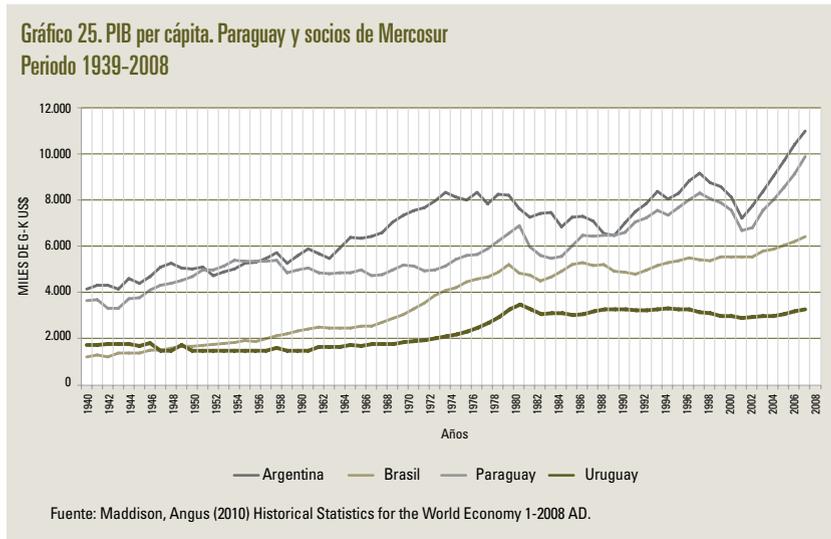
existencia de rupturas y de shocks significativos, que obligan a una cierta prudencia en la extracción de conclusiones finales que no integren una desagregación de los datos en períodos más cortos.

No cabe duda que, aun haciendo hincapié en las posibles precariedades de las cifras de cuentas nacionales para la década de 1940, “la revolución del 47” marca una ruptura importante no sólo política sino también económica y social. Constituye un auténtico *shock endógeno*, cuyas ondas perdurarán por más de dos décadas. Como un reflejo de este shock y la instalación del “*gran retardo*” del Paraguay, basta con mencionar que entre 1939 y 1946, el ingreso per cápita del Paraguay estaba por encima del de Brasil. Esta es una aseveración que podría generar una cierta incredulidad, pero que no es descartable, aun cuando falten investigaciones más exhaustivas sobre aquellos años. No puede desecharse si se tiene en cuenta, en primer lugar, que esta serie mide el poder de compra de la moneda, y la diferencia entre el precio doméstico y el precio internacional de los productos paraguayos era muy considerable.

En segundo lugar, porque durante la mayor parte de la década de 1920 el Paraguay debe haber registrado tasas muy altas de crecimiento en términos reales. El ingreso per cápita decae bruscamente a partir de 1947, estancándose por mucho tiempo, y sólo a finales de la década de 1960 se volverá a recuperar el nivel alcanzado en los primeros años de la década de 1940. Este “*gran retardo*” del Paraguay (en un momento en que las economías argentinas y uruguayas seguían despegando) explica, en parte, el muy lento ritmo de convergencia de la economía paraguaya con el resto de las economías vecinas (ver Gráfico 25).

A su vez, se destaca el ritmo relativamente menor de variabilidad en los indicadores, tendencia que empieza a notarse en las

últimas dos décadas (1990-2000). Ello podría tener su causa en la disponibilidad de mejores instrumentos y en la mayor efectividad en el manejo de la política económica, o en una mayor capacidad de la economía para absorber y regular perturbaciones positivas y negativas de significación, tanto endógenas como exógenas.



Mientras que el *shock endógeno* del 47 generó un “largo silencio”, el *shock exógeno* devenido de la construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú generó un fuerte aumento del stock de capital e hizo crecer la economía paraguaya a ritmos “asiáticos”. A su vez, creó alteraciones en todas las esferas, y obligó al abandono del tipo de cambio fijo. Hasta qué punto este *shock exógeno* logró sacudir positivamente las raíces productivas, o sólo fue un *tsunami* de algunos años, que luego al retirarse, volvió a dejar en descubierto las mismas falencias? Por supuesto, es la pregunta más importante en términos de historia económica de las últimas cuatro décadas,

y a cuya respuesta sólo es posible agregar, en nuestro trabajo, algunas hipótesis muy tentativas.

En esa dirección, no cabe duda de la fuerte desaceleración del ritmo de crecimiento que se observa para mediados de la década de 1980. Además, resulta sugerente que, al realizar un “análisis sistémico” a partir del comportamiento del PIB per cápita (PPP) parece haberse instalado, luego de la desaparición del shock de Itaipú, un estancamiento relativamente similar al que se instaló luego del apagón del *shock endógeno* del 47. Las conclusiones derivadas del cálculo de las tasas de crecimiento del PIB per cápita, tanto en los términos tradicionales del valor constante en US\$ del Banco Central y el FMI, como en los términos más sugerentes del valor PPP, son, de todas maneras, casi irrefutables.

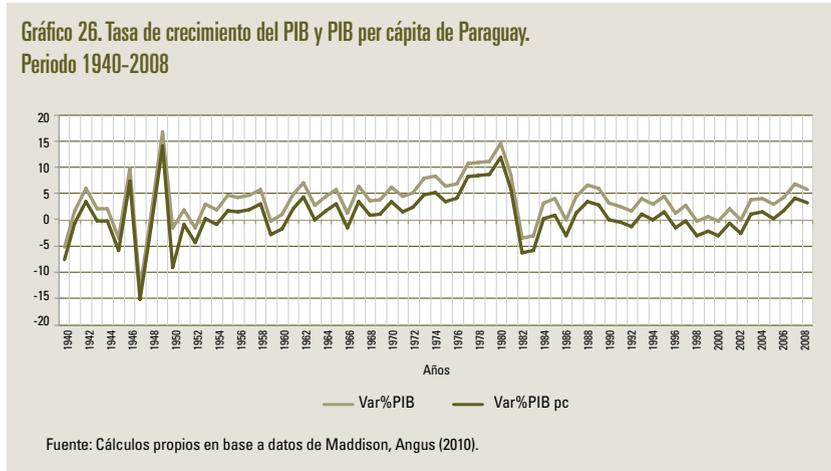
Tabla 3. Tasa de crecimiento de PIB per cápita por diferentes periodos

Periodos/ PIB per cápita	En USD Geary -Khamis	En USD Constantes (2005)
1940-2008	1,38	---
1950-2008	1,65	1,89
1940-1972	0,20	---
1950-1972	1,08	1,30
1973-1981	6,98	7,12
1982-2008	-0,15	0,16

Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos de Maddison, A. (2010) y FMI

Es decir, para el periodo posterior al *shock exógeno* de Itaipú, se observa una tasa de crecimiento del PIB per cápita casi nula o apenas significativa. Este período oculta, obviamente, años de auge y de caída, sobre todo teniendo en cuenta una cierta recuperación que se observa a partir de mediados de la década del 2000, lo que llevaría a concluir que los avances de los últimos años lo-

graron, después de más de veinte años, restablecer los niveles PPP de ingreso que se implantaron con el pico del *shock exógeno*.

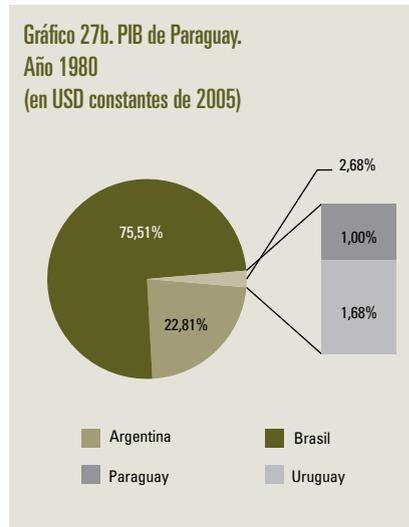
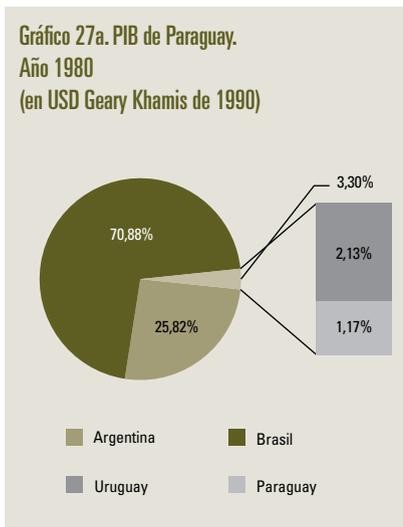


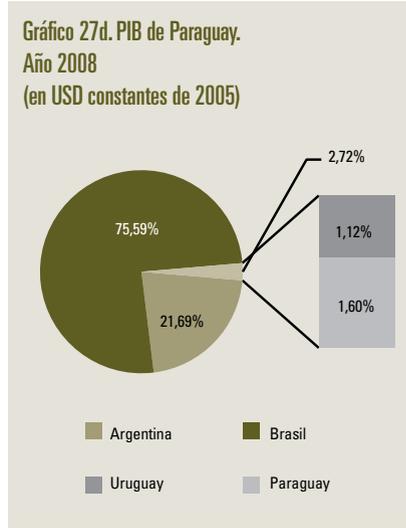
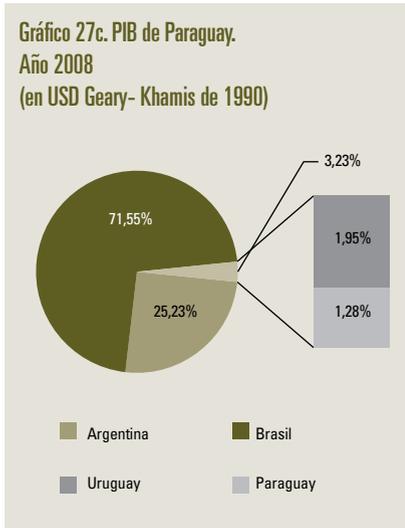
La pregunta clave que surge a simple vista, entonces, es si se ha producido o no alguna convergencia del Paraguay con las economías más desarrolladas de la región. Aunque existen múltiples maneras de medir la convergencia, lo más simple y relevante es medirla utilizando una comparación regional, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de grandes disparidades en la jerarquía del ingreso per cápita, y en otras áreas y conceptos.

No obstante, algunas comparaciones deben ser analizadas cuidadosamente: por ejemplo, las comparaciones realizadas en el ámbito del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) sufren de una cierta distorsión, estrechamente relacionada con la expansión colosal de la economía brasileña en el periodo estudiado. Frente a dicha expansión económica, ritmos de crecimiento que en otras regiones del mundo podrían haber sido calificadas de respetables, palidecen. Ello obliga a una desagregación ma-

por para poder evaluar los procesos nacionales en un marco más equilibrado.

Es así que reduciendo la comparación al ámbito rioplatense (Argentina, Uruguay y Paraguay), aparece una mayor convergencia del Paraguay, la que por otra parte parece acelerarse en las últimas dos décadas, aun cuando habría que tener en cuenta la “debacle” argentina a comienzos del siglo XXI. Dos maneras diferentes de calcular el indicador del PIB, el de los dólares Geary-Khamis de Maddison, y los PPP del FMI, parecerían señalar una misma tendencia: entre 1980 y 2008 se produjo un pequeño aumento en la participación proporcional del Paraguay dentro del PIB del Mercosur. Estos mismos cálculos, pero para el periodo 1940-2008, resaltan el significativo incremento del peso de la economía brasileña dentro del conjunto de países que hoy conforman Mercosur. Si se aísla este efecto, reduciendo la comparación de Paraguay con Argentina y Uruguay, se observa que el primero tiene un cierto grado de convergencia (ver Gráficos 27 a,b,c y d).





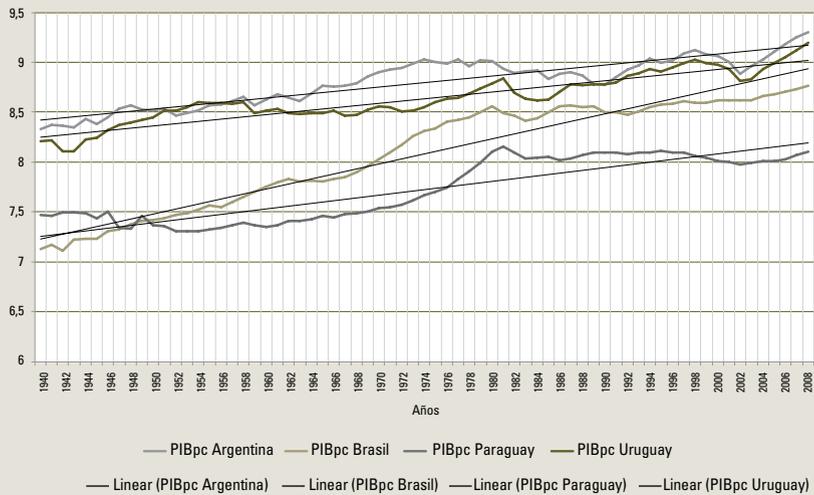
Fuente: Cálculos Propios sobre base de datos de Maddison, A. (2010) y World Economic Outlook (FMI)

Un análisis clave para el estudio de la convergencia regional corresponde al crecimiento del PIB per cápita calculado a través del método logarítmico lineal. Del mismo se desprende que, para el período 1940-2008, la tasa de crecimiento del PIB per cápita paraguayo (1,38 por ciento) fue ligeramente superior a la de Argentina y Uruguay, pero muy por debajo de la tasa de crecimiento de Brasil (2,5 por ciento). Esta conclusión debe ser considerada cuidadosamente, no sólo por la longitud del período en cuestión y por las rupturas y *shocks* ya señalados, sino porque la Argentina, y en menor medida el Uruguay, sufren varias etapas prolongadas de recesión e hiper-inflación que también distorsionan los valores en ambos países.

Teniendo en cuenta que el nivel inicial del Brasil se encontraba por debajo del nivel de Paraguay, que a su vez estaba muy por debajo del nivel de Argentina y Uruguay, se puede hablar de una convergencia acelerada del Brasil y una cierta convergencia

del Paraguay *vis-a-vis* los vecinos rioplatenses. Brasil sobrepasa al Paraguay a comienzos de 1950, y desde entonces, la brecha de PIB per capita entre Brasil y Paraguay se amplia. Actualmente, Paraguay posee el menor PIB per capita de Mercosur.

Gráfico 28. PIB per cápita de Paraguay y resto de Mercosur  
Periodo 1940-2008 (en dolares Geary-Khamis de 1990)

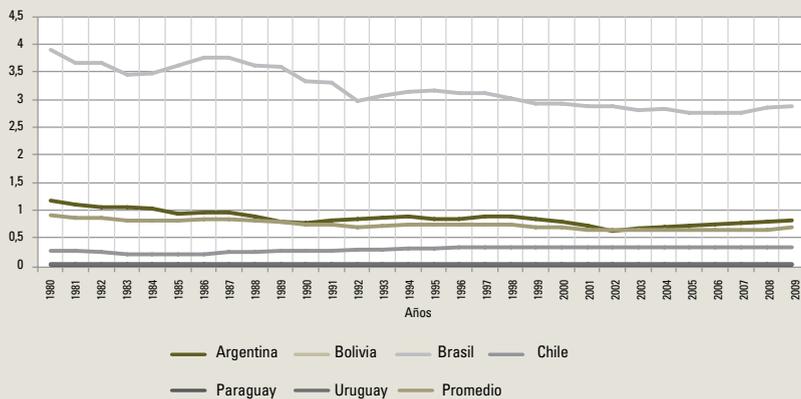


Fuente: Cálculos Propios sobre base de datos de Maddison, A. (2010)

Otra perspectiva para encarar algunos aspectos de la pregunta de la convergencia es ampliar el marco de referencia, y comparar la evolución de la proporción del PIB mundial de los países de la región, a su vez en términos PPP. Aquí sí cabe alertar de otra deformación óptica, que tiene que ver con la “emergencia asiática” en el período en cuestión, lo que incluso hace que la tasa de participación del Brasil descienda ligeramente. Este es un fenómeno generalizado en casi todo el Cono Sur, con la notable

excepción de Chile. No obstante, este análisis deja en evidencia que a comienzos del 2000 se observan signos de recuperación (o, como mínimo, de una tasa de crecimiento estable), lo que no deja de ser significativo.

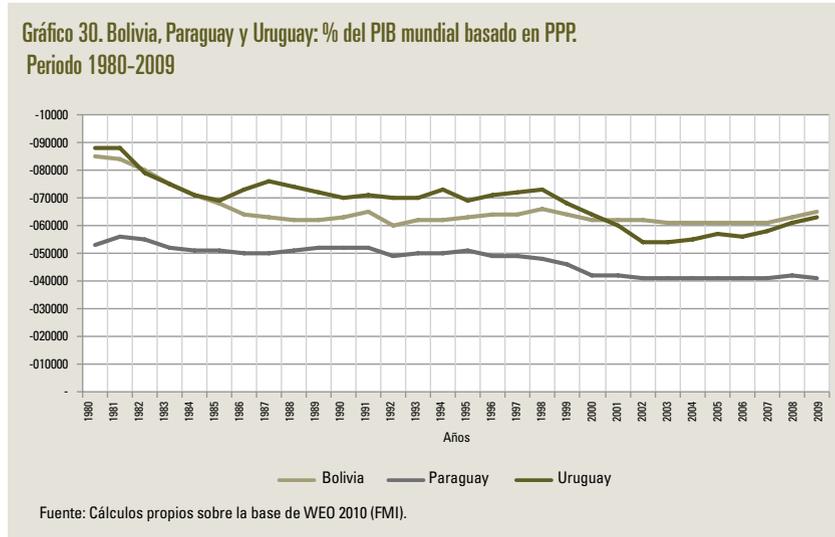
**Gráfico 29. Mercosur + 2: Porcentaje del PIB mundial basado en PPP  
Período 1980-2009**



Fuente: Cálculos propios a partir de base de datos del World Economic Outlook del FMI.

Haciendo más detallado el análisis al focalizar solo en los tres países más pequeños (Bolivia, Paraguay y Uruguay), se observa que la participación de las tres economías ha tendido a decaer en términos generales. Sin embargo, también se observa un crecimiento de Bolivia y Uruguay en los últimos años, basado en una recuperación económica de esos países, muy relacionado a la mejora de los términos de intercambio de los *commodities* a nivel mundial. En cambio Paraguay, sorprendentemente, no ha podido utilizar esta mejora para potenciar su economía lo suficiente como para lograr la convergencia con los dos países anteriormente mencionados. Incluso, parece que no ha podido aprovechar la

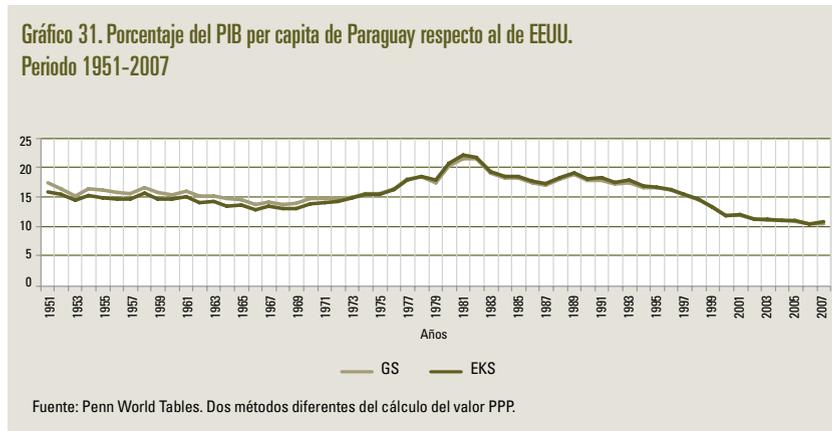
coyuntura mundial, manteniéndose estancado en términos proporcionales.



Queda una última perspectiva de análisis, que es la de relacionar el PIB per cápita PPP con el PIB per cápita PPP de los Estados Unidos. Este análisis busca observar cuanto equivale el PIB per cápita paraguayo respecto del PIB per cápita de la mayor economía del mundo. Para este objetivo, se utilizaron dos métodos diferentes de evaluar el valor PPP del ingreso de ambos países. Ambos métodos confirmaron el salto impuesto por el *shock exógeno* de Itaipú y la posterior caída de la economía, así como el comienzo de una lenta recuperación a partir del 2000.

Durante los últimos años de la década del 70 y los dos primeros años de la década del 80 el PIB per cápita paraguayo fue equivalente a alrededor del 20% del PIB per cápita estadounidense. Posteriormente a ese momento el PIB comenzó a caer hasta la ya

mencionada recuperación de los últimos años. De todas maneras, la proporción del PIB per cápita paraguayo sobre el de los Estados Unidos se encuentra, hoy en día, muy por debajo del nivel inicial de la década de 1950 <sup>33</sup>.



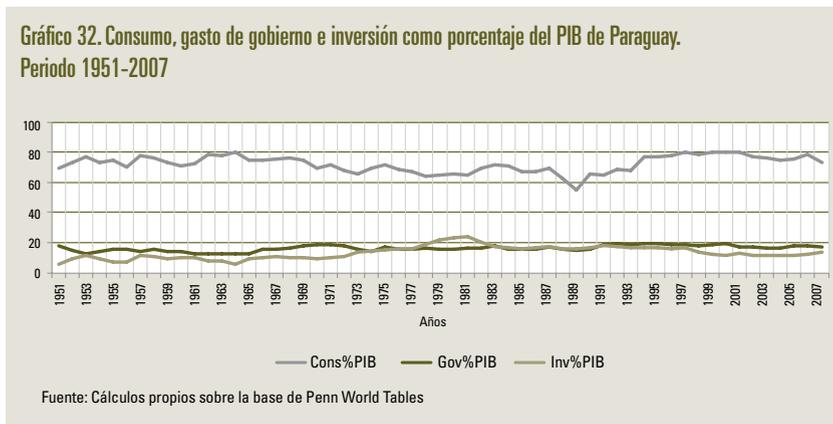
En esta etapa, y retomando las líneas directrices de los modelos de crecimiento económico, cabe preguntarse sobre el rol de las inversiones, y a su vez del Estado, en los posibles determinantes de la dinámica a largo plazo.

Las cifras, sobre valores nominales, indican un fuerte aumento en la acumulación del stock de capital a comienzos de la década de 1970, que en su gran parte ha estado relacionada con el efecto Itaipú, lo que hace que la tasa de inversión supere el 20 por ciento del PIB. Luego, la tasa de inversión desciende sistemáticamente y, desde mediados del 2000, se observa una recuperación. Es muy probable, salvo el arribo de un nuevo shock exógeno positivo, que las tasas de inversión registradas durante los años de Itaipú nunca

<sup>33</sup> Se utilizan dos métodos diferentes de cálculo del PP: (GS), Geary-Khamis, índice multilateral parecido al índice binario *Paasche*, y (EKS), , Eltoto, Kovacs and Szulc, que es esencialmente un índice multilateral *Fisher*.

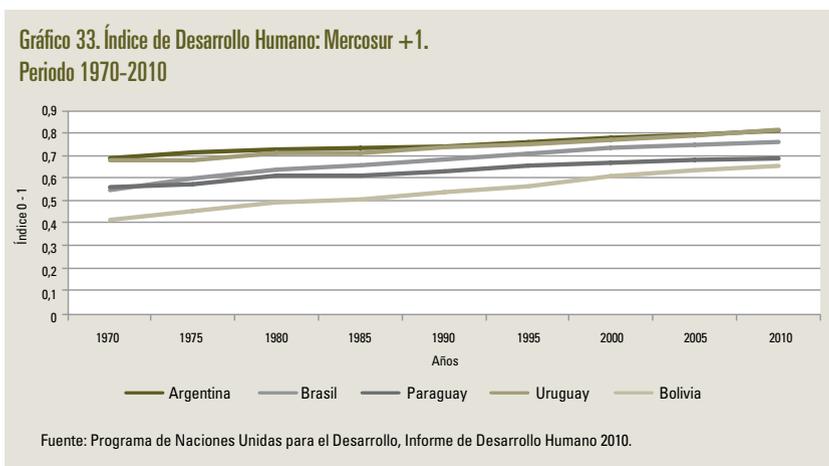
vuelvan a ser alcanzadas, aunque es también evidente que una convergencia más acelerada, por lo menos con el entorno regional, requeriría de tasas de inversión de más del 15 por ciento.

El consumo gubernamental, por otra parte, mantuvo una cierta tendencia de alza proporcional hasta la década del 2000, para luego registrar un ritmo más cíclico.



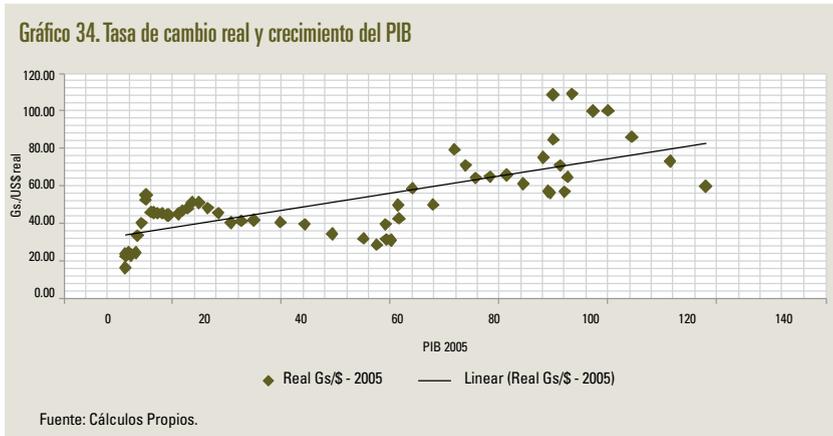
Un correlato de los desequilibrios de crecimiento de Paraguay se observa al analizar el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El IDH es un promedio simple de los índices de sus componentes (simplificando, estos componentes refieren a educación, salud y poder adquisitivo de la población de cada país integrante) que arroja un valor situado entre 0 (mínimo) y 1 (máximo Desarrollo Humano posible). Al tener en cuenta estos indicadores para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia durante el periodo 1970-2010, se observa que Brasil converge y sobrepasa a Paraguay, acercándose a los países con un rango más alto de desarrollo

humano de la region (Argentina y Uruguay). La leve mejora del indicador de IDH para Paraguay adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta la convergencia de Bolivia a los niveles de Paraguay en los ultimos años. Sin desmerecer los avances en Bolivia, este hecho se debe en parte al pobre desempeño de la calidad de la educación, la salud y el poder adquisitivo de los habitantes de Paraguay durante el periodo analizado.



Resta identificar el efecto final de las políticas de tasa de cambio, sobre todo a nivel del poder real de compra de la moneda. A pesar de lo aproximativo de este indicador, no cabe duda que se ha dado – a largo plazo – una correlación positiva relativamente fuerte entre la apreciación/depreciación del valor real de la moneda nacional y el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB, medida ésta en términos constantes base 2005, cálculo estándar. Este comportamiento se corresponde con el modelo de crecimiento “hacia afuera” enraizado en rubros agropecuarios con un contenido moderado de valor agregado, que se ha estado

desarrollando en el país durante los últimos años, debido al aumento de los precios internacionales de los commodities.



## CONCLUSIONES

No existe ninguna otra economía regional, en el período aquí analizado, que haya sufrido un *shock endógeno* negativo de tales proporciones como el que padeció Paraguay en 1947. Las consecuencias derivadas de la guerra civil establecen una larga noche, que se tradujo en un distanciamiento sistemático, en términos económicos, del resto de los países de la región. El *shock exógeno* de Itaipú, terminó con esta larga noche, empezando el período más dinámico de la economía paraguaya. En alrededor de ocho años, período donde se hicieron sentir los efectos de la construcción de la represa, el Paraguay se recuperó de un atraso relativo de varias décadas. Sin embargo, luego del agotamiento del efecto multiplicador de Itaipú se produjo un descenso brusco de las tasas de crecimiento. El país precisó más de dos décadas para alcanzar el

mismo pico de actividad económica establecido a comienzos de la década de 1980.

El crecimiento actual ha sido posible gracias al abandono del sistema de tasa de cambio fijo y a la expansión acelerada del comercio exterior, esta última apuntalada en gran parte por la expansión de la frontera agrícola y del stock de ganado vacuno. No habría que descontar el rol de los ingresos de venta de energía hidroeléctrica, así como ciertos indicios de mayor valor agregado en las exportaciones y en embrionarios productos industriales. Esta expansión (que se ha acelerado desde mediados de la década del 2000) conlleva, *a priori*, tanto un aumento del volumen de factores de producción como un aumento de la productividad, al menos en aquellas áreas de Paraguay más interconectadas con la economía mundial. En términos de ingreso per cápita, el país ha logrado una lenta convergencia en relación a la Argentina y el Uruguay, pero se ha retrasado en relación al Brasil. No obstante, la diferencia en términos de niveles sigue siendo considerable.

La primera gran pregunta es hasta qué punto el *shock exógeno* de Itaipú constituyó un punto de despegue que no fue aprovechado debidamente. La cuestión así formulada implicaría un cierto tipo de juicio sobre la efectividad y la pertinencia de las políticas económicas subsecuentes. Hasta el momento, no existen elementos suficientemente sólidos como para rechazar la hipótesis de que, efectivamente, se desaprovechó una gran oportunidad para consolidar un ritmo de crecimiento positivo, de menor magnitud, pero más estable. Existen indicios que el relativo estancamiento post-Itaipú habría llegado a su fin, además de una recuperación de la tasa de inversión, aun cuando esta variable, a *grosso modo*, debería ubicarse bien por encima del 15 por ciento del PIB para lograr inyectar un ritmo de crecimiento que lleve a la convergencia económica del país con la región.

El hecho que a nivel de balanza de pagos se haya consolidado un cierto equilibrio gracias, en parte, al rol de las transferencias monetarias desde el exterior y a un aumento de las inversiones directas extranjeras, podría implicar la generación de un contexto mucho más fértil para un nuevo punto de “despegue” económico, como lo fue Itaipú, aunque con bases más sólidas que este primero. En ese sentido, el aprovechamiento de la coyuntura económica mundial, que tiende a favorecer en mucho a algunos rubros paraguayos, es indispensable. Pero este aprovechamiento debe ser ejecutado con premura. A diferencia de la “ocasión perdida” anterior, la cantidad de tiempo disponible actualmente para articular una política económica que esté dedicada a capitalizar las semillas de un nuevo despegue económico es mucho menor, debido a la globalización y a la emergencia sistemática de nuevos países competitivos a escala mundial.

Por otra parte, el efecto final de las políticas de tasa de cambio continúa siendo una pregunta sin respuestas evidentes. El comportamiento actual muestra la correspondencia positiva entre el comportamiento del tipo de cambio real y el PIB, hecho que se corresponde con un modelo de crecimiento “hacia afuera” enraizado en rubros agropecuarios con un contenido moderado de valor agregado. Teniendo en cuenta la “sobrevalorización” de la moneda nacional en términos reales durante los últimos años, cabe preguntarse si, una vez que se desinflen ciertos impulsos mundiales por el lado de la demanda, se podrá seguir sosteniendo un alto ritmo de crecimiento de las exportaciones sin modificar la política cambiaria. A falta de ello, tendrá que operarse un aumento significativo de la productividad del país, para no perder la porción conquistada en los mercados mundiales. Si se busca que una tasa real alta, es decir una tasa real con un cierto grado de “sobre-valoración”, se convierta en la “tasa de equilibrio” de

la economía – o no quepa otra alternativa debido al “exceso de oferta” de dólares y euros en el mercado doméstico de divisas – tiene que haberse dado o tendría que darse muy rápidamente un aumento correspondiente de la productividad media de toda la economía.

Sin embargo, para que un aumento de la productividad en el país se constituya en una posibilidad cierta, es insoslayable tener en cuenta la real capacidad del capital humano con que cuenta la sociedad paraguaya para llevar adelante este desafío. Observando la acumulación de capital humano durante los últimos 40 años, se puede aseverar que se trata de la falencia más significativa y persistente que posee el país. Se ha visto cómo países que poseen características completamente diferentes, Bolivia y Brasil, han logrado converger con los países de mejores estándares a nivel regional, Argentina y Uruguay. No sería descabellado pensar que, con la dotación de recursos naturales que posee Paraguay, una mejora parcial del *know-how* de su población, (sobre todo la calidad educativa en los niveles primario, secundario y universitario) podría llevar a un incremento sustancial del nivel de vida y la competitividad del país en el mundo.

Corresponde señalar a manera de conclusión general que, a pesar de lo precario de algunas series estadísticas paraguayas, no existen motivos como para sostener un cierto tipo de “fatalismo” con respecto a un ritmo mayor de convergencia regional y mundial. Una aceleración de la integración económica regional, y una buena articulación de la política económica, podrían ser suficientes para lograr una nueva ruptura –positiva– en la dinámica de crecimiento a largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alegre Efraín y Anibal Orué (2008) *La Tierra en el Paraguay. 1947-2007. 60 años de entrega del patrimonio nacional. Stroessner y el Partido Colorado*. Asunción: Arandurá.
- Banco Central de Paraguay (2010), “Estimación del PIB –Año 2010” Informe de Prensa. Asunción: BCP.
- Barro, Robert J. (1999) “Economic Growth in a Cross-section of Countries”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 106, Issue 2, (May).
- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin, (2003) *Economic Growth*, Second Edition.
- Cardoso, Eliana y Albert Fishlow, (1992). “Latin American Economic Development: 1950-1980”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, *Quincentenary Supplement: The Colonial and Post Colonial Experience. Five Centuries of Spanish and Portuguese America*.
- Carter Michael, Bradford L. Barham y Dina Mesbah, (1996) “Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay”. *Latin American Research Review*, Vol. 31, No. 1.
- Corbae, D. y S. Ouliaris (2006) “Extracting cycles from non-stationary data,” *Econometric Theory and Practice: Frontiers of Analysis and Applied Research*.
- Fernández Valdovinos, Carlos y Alexander Monge Naranjo (2004), *Economic Growth in Paraguay*, Interamerican Development Bank.
- Herken Krauer, J.C., (2010) “Crecimiento Económico en el Paraguay: La Herencia de las “dos guerras”, (1864-1870), (1932-35), Working Paper N° 4. Asunción: CADEP. Proyecto Bicentenario.
- Instituto de Bienestar Rural, (1978) *Memoria*. Asunción: IBR.
- Jorgenson, Dale W. (ed.), (2009) *The Economics of Productivity*. Norhampton.
- Jorgenson, Dale W. y Khuong Vu, (2005) “Information Technology and the World Economy”, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 107, Issue 4, December.
- Masi, F. (2010) “Bases Institucionales para un Crecimiento Equitativo en el Paraguay”, Working Paper N° 2, Asunción: CADEP. Proyecto Bicentenario.

- Fernando Masi, (2001) “El Caso Paraguayo,” en D. Chudnovsky (ed.) *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur*. Montevideo: Red Mercosur.
- PNUD Paraguay et al. (2009), “Ampliando Horizontes: Emigración Internacional Paraguaya.” Informe Nacional de Desarrollo Humano. Asunción: PNUD.
- Richards, D. (2010) “Export led Stagnation in Paraguay: A Time Series Approach”, Working Paper N° 1, Asunción: CADEP. Proyecto Bicentenario.
- Romer, Paul M. (1986) “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *The Journal of Political Economy* Vol. 94, No. 5 (Oct.).
- Romer, Paul M. (1990) “Endogenous Technological Change”. *The Journal of Political Economy*. Vol. 98, No. 5, Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Insitute for the Study of Free Enterprise Systems (Oct.).
- Santos, A. y B. Monfort (2010) “Evaluación de las políticas macroeconómicas” en Santos, A. (Ed.), *Paraguay, Haciendo frente a la trampa del estancamiento y la inestabilidad*. Asunción: Sudameris Bank-FMI .
- Setrini, G. (2010) “Twenty Years of Paraguayan Electoral Democracy: From Monopolistic to Pluralistic Clientelism”, Working Paper N° 3. Asunción: CADEP. Proyecto Bicentenario.
- Solow, Robert M. (1956). “A Contribution to the Theory of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press).
- Solow, Robert M. (1957) “Technical Change and the Aggregate Production Function”. *Review of Economics and Statistics* (The MIT Press).
- Swan, Trevor W. (1956). “Economic Growth and Capital Accumulation”, *Economic Record*, 32.
- Teicher, Pedro C. M. (1959) “Analysis of Real Growth and Wealth in the Latin American Republics”, *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 1, No. 2 (Apr.).

### **Bases de datos**

Banco Central de Paraguay

Banco Mundial. Disponible en <http://data.worldbank.org/>

Fondo Monetario Internacional

*Food Agricultural Organization* (FAO)

Maddison, Angus (2010) *Historical Statistics for the World Economy 1-2008 AD*.

Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay

*Oxford Latin American Economic History Database*. Disponible en <http://oxlad.queh.ox.ac.uk/>

*Penn World Tables*.

Proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA)* del Centro de Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano.

*World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional

# ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y MODELO EXPORTADOR EN PARAGUAY. Un análisis de Serie de Tiempo.

Donald G. Richards

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es examinar la influencia de los cambios de la estructura agrícola en el desempeño macroeconómico agregado de Paraguay. La literatura neoclásica convencional afirma que el desempeño macroeconómico es maximizado cuando los países –animados por las fuerzas de mercado– estructuran sus exportaciones según el principio de las ventajas comparativas. Los beneficios de la especialización comercial se alegan son considerados particularmente importantes para economías pequeñas con una limitada base de recursos, que impide satisfacer eficientemente sus necesidades de consumo.

En las décadas de los años 1980 y 1990 esta sabiduría convencional de los mercados ha sido estimulada por la comparación del desempeño entre los países de América Latina y los países del este asiático. Mientras los países de América Latina han estado sumidos en un estancamiento durante la década perdida de los años 1980, las economías del este asiático eran impulsadas por la estrategia de crecimiento vía exportaciones. Muchos autores estiman que las diferencias en el desempeño económico pueden ser explicadas por la voluntad de los países del este asiático de abandonar las políticas de sustitución de importaciones por bie-

nes domésticos industrializados (SII) a favor de las políticas de promoción de bienes industrializados para la exportación.<sup>1</sup>

Sin embargo, Paraguay es, de alguna manera, atípico entre los países latinoamericanos porque nunca ha seguido el modelo SII como lo han hecho la mayoría de los países de la región. Más aún, la economía paraguaya siempre ha concentrado sus actividades en la producción de bienes primarios y, principalmente, agropecuaria. Una importante excepción a esta tendencia fue el periodo de construcción de la represa de Itaipú en la décadas de 1970, que fue en su tiempo la mayor del mundo, como proyecto binacional emprendido en cooperación con el Brasil. De hecho, los beneficios de esta construcción se han dirigido mayoritariamente al Brasil. Paraguay sigue careciendo de capacidad de transmisión eléctrica y consume sólo una pequeña porción de lo producido en la usina. El mayor impacto de la represa en la economía paraguaya ha sido un aumento sin precedentes del PIB, en el corto plazo, además de generar empleo en la industria de la construcción.

Aunque la agricultura ha permanecido como el sector dominante en la economía Paraguaya a través del siglo veinte y veintiuno, ha sufrido al mismo tiempo sustanciales cambios en su composición estructural en los últimos cuarenta años. En particular, la agricultura paraguaya se ha orientado cada vez más hacia la exportación. Esto es cierto en un doble sentido. En primer lugar, la expansión de la economía de la soja representa uno de los grandes cambios. Este grano es usado especialmente para la producción de alimento de ganado y es procesada como materia prima para la producción de aceite. En segundo lugar, conjuntamente con la expansión de la economía de la soja, la participación extranjera

1 Ver Taylor (1998) para una ilustración de la discusión de enfoques. Más recientemente Herzer y Nowak-Lehmann D. (2006), con el mismo tipo de métodos de estimación de series de tiempo usados en el presente estudio, han constatado el impacto beneficioso de la diversificación de las exportaciones en el crecimiento de la economía chilena.

en la producción agrícola ha aumentado considerablemente. Las inversiones brasileñas han abierto el camino a la entrada de capitales extranjeros en este sector desde países como Norte América, Europa y Asia.

Los cambios estructurales han incluido también un tercer tipo que se relaciona con la proporción de factores en la producción paraguaya. La agricultura empresarial es tipificada por una alta concentración de tierra así como por el uso intensivo de capital. Como una consecuencia directa de la inserción de la agricultura paraguaya en la globalización, ha existido un desplazamiento de los pequeños productores que al carecer de bienes de capital, títulos de propiedad, crédito y experiencia técnica, restringía la capacidad de competir de los mismos con los productores de gran escala, en su mayoría extranjeros. Los grandes cultivos no pueden absorber el excedente de fuerza laboral que ha sido desplazada de las pequeñas parcelas y es forzada a emigrar hacia los mercados urbanos de empleo donde se enfrenta al desempleo o desempleo encubierto. Dada la orientación y alta dependencia del sector externo, este nuevo tipo de agricultura ofrece débiles conexiones con el resto de la economía, especialmente con el sector manufacturero, que en si es un gran demandante de fuerza de trabajo.

Debe quedar claro que la descripción del desarrollo económico paraguayo hecha aquí es bien distinta del modelo de crecimiento vía exportación elaborado en el seno de la escuela ortodoxa neoclásica. Por contraste, la tesis de estancamiento vía exportación es mas bien objeto de abordaje de la teoría de dependencia desarrollada en las décadas de 1970 y 1980. Jafee (1985), entre otros, ha examinado la conexión entre la dependencia de la exportación y el crecimiento económico en una evaluación empírica para un grupo de países y ha encontrado que los efectos negativos de la dependencia son más probables cuando la misma involucra

la concentración de *commodities*, penetración de capital extranjero y especialización de materias primas. Estas condiciones son las que, desde nuestro punto de vista caracterizan el papel que juega la soja en la economía paraguaya aunque la atención se enfoca en la primera de ellas.

En las secciones siguientes se mostraran evidencias empíricas para respaldar la tesis del estancamiento vía exportación. Los resultados han sido obtenidos del análisis de datos de series de tiempo para el Paraguay, desde 1961 a 2003 o 2007, dependiendo de cuál de las series se trate.

## CONCENTRACION DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS (*commodities*)

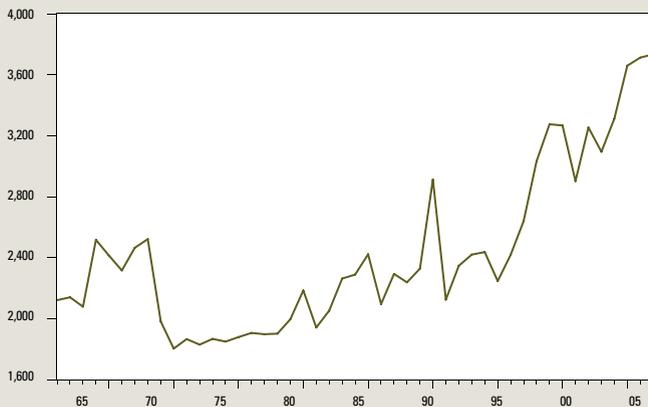
La concentración de *commodities* puede ser medida en una diversidad de maneras. Una forma típica de medición del coeficiente de concentración se halla calculando la proporción de la producción de un *commodity* en el total sectorial; normalmente se busca medir la concentración del *commodity* de mayor producción o los dos o tres *commodities* de mayor producción. Alternativamente, medidas similares a ésta pueden ser calculadas usando como base el área cultivada del *commodity*. Ésta última puede ser preferible debido a que la cuantificación del volumen físico de ciertos productos agrícolas se constituye en una tarea difícil, la mayor parte de las veces.

Una alternativa a los coeficientes de concentración de *commodities* es el cálculo del coeficiente Herfindal, que se obtiene a partir de la suma del cuadrado del porcentaje de participación de los

actores de una industria en el total de la producción o venta de los productos de esa industria. El índice Herfindal (IH) es comúnmente utilizado para medir la concentración industrial y detectar así monopolios. Si éste es el caso, el IH asume el valor 10.000. En cambio, se considera a una industria moderadamente concentrada cuando  $IH > 1.800$ , y ligeramente concentrada cuando  $IH < 1.000$ . Este último caso se daría, por ejemplo, cuando la industria estuviera compuesta por 10 empresas de igual tamaño.

El Gráfico 1 muestra la evolución del Índice Herfindal para la agricultura paraguaya (basada en el área de cultivo) para el periodo 1961-2005. Como lo demuestra el gráfico, la concentración de la producción agrícola ha sido relativamente alta al inicio del periodo considerado, seguido de un substancial declive en 1970, y a partir de allí, permanece en un nivel relativamente bajo hasta 1980, cuando se registra una tendencia marcadamente ascendente.

**Gráfico 1: Índice Herfindal de Productos Agrícolas, 1961-2007.**



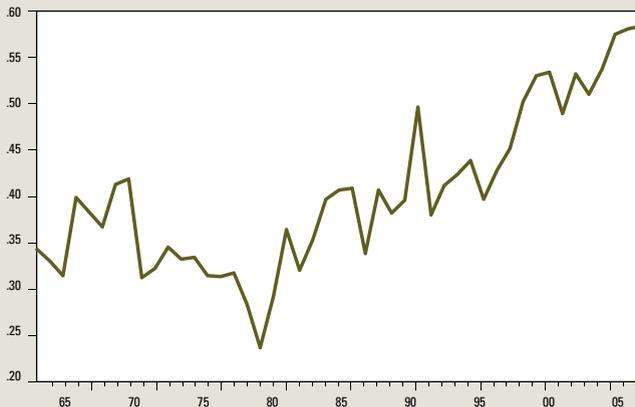
Fuente: Elaboración Propia

En la década de 1960, el maíz ha sido el principal cultivo seguido por la mandioca y el algodón. El maíz es usado tanto para consumo humano como para forraje, mientras que la mandioca es un producto de primera necesidad de bajo costo. Por su parte, la producción del algodón es importante en cuanto a la fuerza laboral que requiere. El hecho es que este cultivo es difícil de mecanizarlo a diferencia del maíz y la soja, favoreciendo así a los pequeños productores. Es por ello que el crecimiento del sector algodonero en la década de 1970 supuso un importante aumento de las fuentes de empleo en el sector rural. Entre los años 1972 y 1989, el área cultivada de algodón se expandió desde 57 mil hectáreas a 403 mil hectáreas, un incremento superior a 600 por ciento. Luego de 1989, el sector algodonero ya nunca vuelve a recuperar sus niveles más altos y eventualmente colapsa como producción.

En el periodo entre 1970 y 1978, cuando el Paraguay siguió un patrón de relativa diversificación de su producción, las áreas destinadas al arroz, azúcar, poroto, soja y trigo aumentaron en términos absolutos y relativos, mientras que el maíz y la mandioca jugaron un rol menos protagónico.

El dominio de la soja se inicia en 1979 cuando representaba cerca del 24 por ciento del total de hectáreas cultivadas en plantíos temporales. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, el despegue de la economía de la soja ocurre en la década de 1980, luego sufre alguna inestabilidad en la primera mitad de la década de 1990 para luego continuar con su escalada a partir de 1995. El patrón de comportamiento de la soja explica claramente la concentración de producción de *commodities* como lo demostraba el Gráfico 1, con la escalada del valor IH.

Gráfico 2: Coeficiente de Concentración de Commodity, 1961-2007



Fuente: Elaboración Propia

## CONCENTRACION AGRICOLA Y DESEMPEÑO ECONOMICO

En esta sección se analizará la relación entre concentración de *commodities* y desempeño macroeconómico en Paraguay, como prueba de la hipótesis de crecimiento impulsado por las exportaciones. Para este propósito se examinará empíricamente la conexión entre nuestra medida de concentración de *commodity* y el PIB. También se incluirá en nuestro modelo, algunas variables relevantes que expliquen el comportamiento del PIB en el tiempo, como es el crecimiento en el stock de capital.<sup>2</sup> En el Gráfico 3 se puede apreciar la serie convertida en logaritmo natural.

2 El stock de capital es el estimado por el método de inventario perpetuo de los datos proveídos por el libro del Fondo Monetario Internacional “*Anuario de Estadística Financiera*”. Los datos están en términos reales con valores nominales ajustados por el índice de precios al productor. Las definiciones de las variables y las fuentes se encuentran en el Apéndice I. En el Apéndice II se muestran los datos utilizados en el análisis (las series en su forma logarítmica).

Es notable observar que la tasa de crecimiento en las series LGDP y LGDPPC (PIB y PIB per capita, respectivamente) tiene un comportamiento exponencial hasta cerca de 1980, para luego desacelerarse. Por el contrario, en las otras series que representan la concentración de *commodities* (LCROP1 y LHERFINDAL), 1980 parece ser el año donde las mismas cambian su tendencia hacia un crecimiento sostenido. Esta evidencia visual es provocadora y ofrece sustento para una investigación empírica.<sup>3</sup>

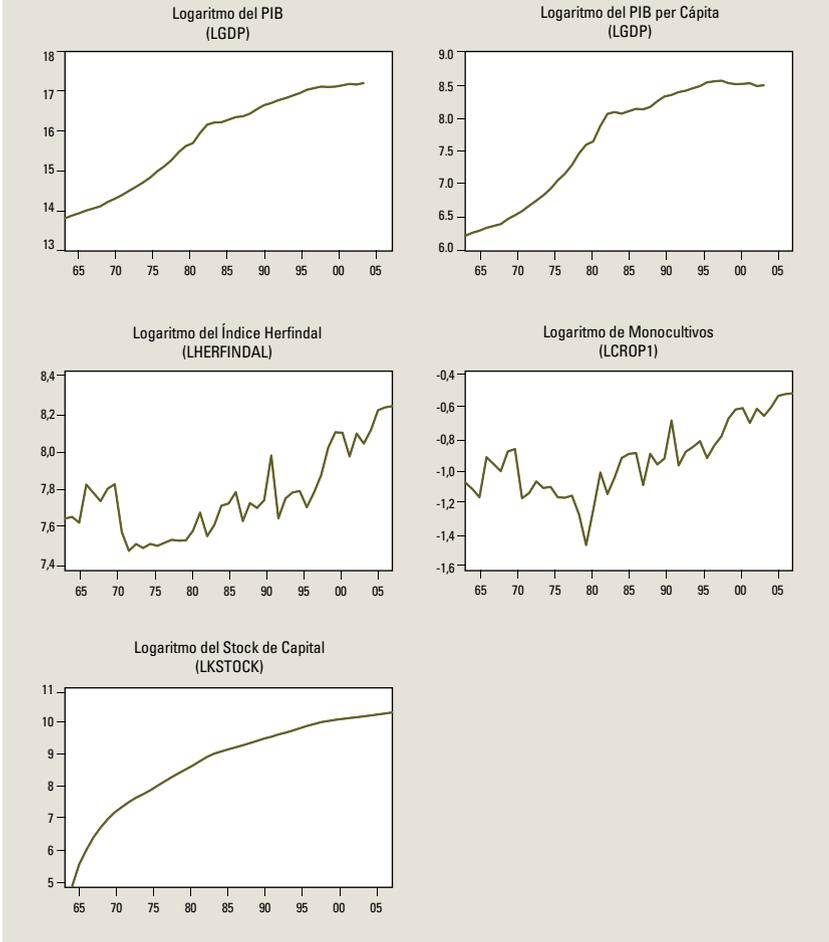
Es bien sabido que la característica de estacionalidad de los datos de series de tiempo tiene implicancias relevantes para la validez de los resultados de las regresiones estándar (Granger and Newbold 1974). Las regresiones espurias ocurren cuando los estimadores mínimos cuadrados muestran pequeños valores de sus errores estándar, altos valores del estadístico t y del coeficiente de determinación múltiple ( $R^2$ ). La presencia de raíces unitarias pueden invalidar estos resultados dejando los estimadores como inconsistentes y sin significado económico (Enders 2004, p.171-174)<sup>4</sup>.

---

3 En realidad, el auge de la agricultura no ha sido el único factor con poder explicativo sobre el comportamiento del crecimiento de PIB en Paraguay. Como se ha mencionado antes, el sector de la construcción, especialmente la promovida por la represa de Itaipú, ha jugado un papel importante en la década de 1970. El pico de la actividad de construcción, tanto en términos de flujo de inversión como de empleo, se dió en 1978. El impacto económico que tuvo esta actividad económica en Paraguay se limitó al periodo que va desde 1974 hasta principios de la década de 1980, cuando empezó y se concluyó el proyecto, respectivamente.

4 La presencia de raíces unitarias en las series de tiempo no es necesariamente conclusiva para la validez de los estimadores mínimos cuadrados como se tendrá ocasión de observar más adelante con el caso de las series llamadas cointegradas. De todas formas, éste es un caso especial que requiere el cumplimiento de condiciones específicas.

**Gráfico 3: Evolución del PIB (LGDP), PIB per capita (LGDPPC), Concentración de Commodity (LHERFINDAL y LCROP1) y Stock de Capital (LKSTOCK).**



La prueba de estacionalidad de datos de series de tiempo consiste en identificar la presencia de raíces unitarias. Los procedimientos habituales para corroborar la presencia de raíces uni-

tarias requieren el uso de las pruebas Dicky-Fuller aumentadas (1979) (DFA) y Phillips-Perron (1988) (PP). Los resultados de estas pruebas realizadas en nuestra variable de interés se muestran en la Tabla 1.<sup>5</sup> Los resultados en la Tabla 1 sugieren que para la mayoría de las variables de interés no se puede rechazar la hipótesis de la presencia de raíz unitaria cuando la variable se la considera en forma nivelada. Sin embargo, cuando las variables son consideradas en su primera diferencia, con la especificación dada por el término de intercepción y una variable de tendencia de tiempo ( $T_T$ ), entonces se cumple con el requisito de estacionalidad en cada uno de los casos.

Tabla 1: Resultados de las pruebas de raíz unitaria sobre el Producto Interno Bruto (GDP), PIB per cápita (GDPPC), concentración de commodities agrícolas (HERFINDAL), (CROP1), y stock de capital (KSTOCK).

	TT(ADF)	T <sub>μ</sub> (ADF)	T(ADF)	TT(PP)	T <sub>μ</sub> (PP)	T(PP)
LGDPPC	-0.30	-2.01	.064	.16	-1.76	2.96
LGDP	-1.07	-1.77	0.85	0.20	-1.80	4.65
LHERFINDAL	-2.33	-0.25	1.09	-2.15	-0.61	1.20
LCROP1	-3.07	-1.49	-0.97	-2.96	-1.03	-1.11
LKSTOCK	-0.55	-2.77	4.40	-7.43	-8.21	2.44
DLGDPPC	-3.52	-1.38	-1.06	-3.55	-2.99	-1.84
DLGDP	-3.56	-1.38	-0.86	-3.59	-3.07	-1.43
DLHERFINDAL	-8.85	-8.72	-8.63	-10.36	-8.94	-8.66
DLCROP1	-7.48	-8.68	-8.65	-9.91	-9.44	-9.17
DKSTOCK	-13.42	-12.28	-9.97	-13.54	-10.63	-7.38
Valor crítico 5%	-3.52	-2.94	-1.95	-3.52	-2.93	-1.95

5 La "L" que se antepone al nombre de la serie indica que la variable está expresada en la forma de logaritmo natural. La "D" que se antepone al nombre de la serie indica que se trata de la primera diferencia de la variable, expresada en su forma de logaritmo natural. Todo el análisis econométrico se ha hecho con Eviews 6.1. El nivel óptimo de longitudes de retraso (optimal lag lengths) usado para las pruebas de raíces unitarias, ha sido elegido acorde al criterio AIC.

Una importante excepción a lo antes mencionado es lo que ocurre con la variable que incluye el stock de capital en su forma logarítmica (LKSTOCK). En este caso se puede apreciar que para algunas especificaciones de la prueba ADF, los resultados indican que no se puede rechazar la hipótesis nula de la presencia de raíz unitaria; sin embargo, en una de las especificaciones de la prueba ADF y en las tres especificaciones de la prueba Phillips-Perron, los resultados indican que la serie es estacionaria. Para dejar de lado esta ambigüedad, se vuelve a correr la serie, una vez más, haciendo uso de la prueba de Kwiatkowski, Phillips, Schmidt y Shin (2003) (KPSS). Esta prueba difiere de las ADF y PP al formular las series estacionales como hipótesis nula.

Para la serie LKSTOCK, el estadístico de la prueba KPSS adquiere el valor 0,837, que excede el valor crítico asintótico tanto para los niveles de 5 y 1 por ciento (0,463 y 0,739; respectivamente). Luego, con base en esta prueba, se rechaza la hipótesis nula de la estacionalidad de las series, y se concluye a favor de la alternativa que asume la presencia de raíz unitaria.<sup>6</sup> Este resultado indica lo mismo que para las otras series aquí examinadas, a saber: que los resultados en la Tabla 1 de la serie del stock de capital señalan que es estacional para su primera diferencia (DKSTOCK).

Luego, de forma a examinar de manera más detallada la naturaleza de las interrelaciones se procede a especificar la prueba de causalidad de Granger (1969). Dicha prueba busca determinar si los valores rezagados de una serie ayudan a mejorar el pronóstico del comportamiento de otra serie distinta. Para nuestro sistema de tres series, la prueba toma la siguiente forma:

6 Los resultados de la prueba KPSS son sensibles a las especificaciones de los parámetros exógenos en la ecuación de regresión. La ecuación reportada incluye una constante, pero no un parámetro de tiempo. Cuando la ecuación se vuelve a especificar para incluir un término de tiempo, el estadístico KPSS aumenta; mostrando de esa manera una evidencia todavía más fuerte contra la hipótesis nula. Los resultados también muestran que son insensibles a la elección de los estimadores del espectro de residuos en la frecuencia cero.

$$\text{LGDPPC} = \alpha + \beta \text{LHERFINDAL}_{-1} + \delta \text{LKSTOCK}_{-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$\text{LHERFINDAL} = \gamma + \sigma \text{LGDPPC}_{-1} + \phi \text{LIKSTOCK}_{-1} + \acute{e}_t \quad (2)$$

$$\text{LKSTOCK} = \rho + \mu \text{LGDPPC}_{-1} + \rho \text{LHERFINDAL}_{-1} + \mu_t \quad (3),$$

Donde  $\varepsilon_t$ ,  $\acute{e}_t$ , y  $\mu_t$  son términos de perturbación distribuidos idéntica e independientemente. Las variables de estas ecuaciones están especificadas a nivel y no en diferencias según el supuesto que el sistema es cointegrado de orden uno.<sup>7</sup>

Como lo sugiere Enders (2004), al diferenciar las variables, se eliminaría información contenida en la relación de cointegración y dejaría los estimadores y las pruebas de los estadísticos como no representativos de la verdadera relación subyacente de largo plazo. Los resultados de la prueba de causalidad de Granger se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2: Resultados de la Prueba de Causalidad de Granger de las series PIB per cápita, HERFINDAL y KSOTCK

Hipotesis Nula	F-Statistic	Probabilidad
LHERFINDAL no causa en forma Granger a LGDPPC	12.52	0.001
LGDPPC no causa en forma Granger a LHERFINDAL	3.19	0.08
LKSTOCK no causa en forma Granger a LGDPPC	4.33	0.04
LGDPPC no causa en forma Granger a LKSTOCK	125.88	1.E-13
LKSTOCK no causa en forma Granger a LHERFINDAL	2.01	0.16
LHERFINDAL no causa en forma Granger a LKSTOCK	9.65	0.001

Los resultados de la prueba de causalidad de Granger sugieren la existencia de una relación causal que va desde la concentración del *commodity* (LHERFINDAL) hasta el PIB per cápita (LGDPPC);

7 Este supuesto será examinado mas adelante.

no obstante, la relación de causalidad inversa, desde el PIB per cápita hacia la concentración del *commodity* no se verifica a un nivel de significancia estadística de 0,05. Estos resultados también indican una fuerte causalidad dual en las relaciones entre inversiones (LKSTOCK) y el PIB per cápita. Finalmente, parece haber una relación de causalidad significativa de la concentración del *commodity* hacia la formación de capital.

Cuando la serie PIB per cápita es sustituida por la serie PIB, los resultados de la prueba de causalidad de Granger son los que aparecen seguidamente en la Tabla 3. Como en la Tabla 2, los resultados observados en la Tabla 3 indican la existencia de una relación de causalidad que se extiende desde la concentración de *commodity* hacia el PIB, pero una causalidad inversa (desde el PIB a la concentración de *commodity*) no se sostiene a un nivel de significancia estadística de 0,05. Los resultados también evidencian una fuerte relación causal mutua entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del stock de capital, como en el caso anterior. Finalmente, se observa una significativa relación de causalidad a partir de la concentración de *commodities* hacia la formación de capital.

Tabla 3: Resultados de la prueba de causalidad de Granger con la serie PIB.

Hipotesis Nula	F-statistic	Probability
LHERFINDAL no causa en forma Granger a LGDP	11.92	.001
LGDP no causa en forma Granger a LHERFINDAL	3.55	0.067
LKSTOCK no causa en forma Granger a LGDP	9.50	0.004
LGDP no causa en forma Granger a LKSTOCK	310.36	7.E-20

Cuando nuestra medida de concentración de *commodity*, el índice Herfindal de agricultura, es reemplazado por la medida al-

ternativa del coeficiente de concentración de cultivo de un solo producto, hay similitud en los resultados (no mostrados aquí) de la prueba de causalidad de Granger. En este caso, hay evidencia de causalidad mutua que va tanto desde la concentración de *commodity* al crecimiento del PIB como desde el crecimiento del stock de capital y el PIB per cápita. Igualmente se observa una causación mutua entre la concentración del cultivo de un solo producto y el PIB con un nivel de significancia estadística de 0,05.

La evidencia que ofrecen los resultados de la prueba de causalidad de Granger es útil aunque limitada, ya que estos resultados sugieren la presencia de una interdependencia de las variables, sin indicar nada con respecto a la dirección de esta causalidad (positiva o negativa), ni tampoco sobre la magnitud de los coeficientes relevantes. De manera a clarificar estas preguntas, es necesario usar un modelo.

Dada la presencia de raíces unitarias en las series usadas, un modelo apropiado para ellas es el ofrecido por Engle y Granger (1987), llamado modelo de cointegración. La presencia de raíces unitarias no necesariamente excluye la posibilidad de la existencia de una relación de equilibrio de largo plazo entre las variables.<sup>8</sup> Engle y Granger observan que una combinación lineal de variables no estacionales podría ser en sí misma estacional. Si éste es el caso, las series no estacionales que componen la combinación lineal son llamadas cointegradas. Es deseable que las variables en juego en su primera diferencia (por lo menos en las especificaciones indicadas como  $T_T$  y  $T_\mu$ ) sean estacionales, ya que el método de Engle-Granger requiere que las variables sean integradas en

8 El uso del término "equilibrio" debe ser entendido en sentido econométrico más que en el habitual sentido económico de límite a todo proceso de ajuste. El equilibrio econométrico sugiere una tendencia de las variables en el largo plazo a responder conjuntamente frente a una común tendencia estocástica. Esto *puede* resultar de una relación causal entre las variables, aunque *no* es garantía de esa causalidad.

el mismo orden. Los resultados de la Tabla 1 sugieren que cada variable contenga una única raíz unitaria, i.e. sea integrada de orden uno.

En la Tabla 4 se presentan los resultados de la prueba de cointegración usando el método de Johansen (1988) y se reportan las pruebas de los estadísticos con valores críticos para los valores de Trace y Max-Eigen.<sup>9</sup>

Los resultados de la Tabla 4 ofrecen respaldo a la idea de una posible relación de equilibrio de largo plazo entre todas las variables consideradas. Las pruebas de Trace y Max-Eigen sugieren la presencia de un solo vector cointegrado entre las variables, lo cual significa que existe una relación de equilibrio de largo plazo.

Tabla 4: Resultados de la prueba de Cointegración de Johansen para las series LGDPPC, LHERFINDAL, y LKSTOCK.

Hipótesis nula sobre el número de ecuaciones cointegradas	Estadístico Trace / Valor crítico	Max-Eigen/Valor crítico
Ninguna *	36.54 / 29.80	24.09 / 21.13
Por lo menos 1	12.45 / 15.49	11.91 / 14.26
Por lo menos 2	0.53 / 3.84	0.534 / 3.84

\* indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significancia del 5%.

Cuando LGDPPC es reemplazada por LGDP en el modelo de cointegración, se obtienen resultados, de alguna manera, ambiguos (Tabla 5) desde el momento en que la prueba Trace indica la presencia de dos ecuaciones cointegradas, mientras que, según la prueba de Max-Eigen, la cointegración se da en una sola ecuación.

9 La ecuación de cointegración ha sido estimada bajo el supuesto de un rezago de un solo periodo. La elección de especificación de rezago ha sido hecha siguiendo las pruebas de longitud de rezagos AIC y SBC.

Tabla 5: Resultados de la Prueba de Cointegración de Johansen para las series LGDP, LHERFINDAL, y LKSTOCK.

Hipótesis nula sobre el número de ecuaciones cointegradas	Estadístico Trace / Valor crítico	Max-Eigen/Valor crítico
Ninguna *	43.15 / 29.80	26.87 / 21.13
Por lo menos 1 *	16.27 / 15.49	12.64 / 14.26
Por lo menos 2	3.63 / 3.84	3.63 / 3.841

\* indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significancia del 5%.

Cuando en el modelo de cointegración se reemplaza el índice de concentración agrícola Herfindal (LHERFINDAL) por el coeficiente de concentración del producto más importante (LCROP1), los resultados son casi idénticos a los presentados en las Tablas 4 y 5. En el siguiente análisis del vector de corrección de errores, se asume que las variables endógenas están conectadas unas a otras por una sola relación de cointegración. Teniendo esto en cuenta, se asume que la serie PIB per cápita (LGDPPC) es la medida relevante de bienestar nacional, incluso mejor que la serie PIB, y que en ella se verifica empíricamente la relación de cointegración de primer orden. Esta elección, también por el lado teórico, parece ser preferible, ya que –potencialmente– el bienestar social es una función del producto nacional y del tamaño de la población.<sup>10</sup>

### Vector de corrección de errores y la dinámica de corto plazo

Cuando se ha verificado que un sistema de variables es cointegrado, es oportuno investigar su dinámica mediante la generación

10 Está claro que el PIB per cápita, por sí mismo, no dice nada respecto de la distribución del ingreso, lo cual sí está potencialmente asociado al bienestar social.

de un modelo llamado vector de corrección de errores (VCE), postulado por Engle y Granger, 1987. El modelo VCE es un vector modificación de autoregresion (VAR) que incluye los residuales de una ecuación que establece un conjuntos de variables como co-integradas. Un modelo VCE de dos variables endógenas (x e y) puede ser representado de la siguiente manera:

$$\Delta y_t = a_{10} + \alpha_y(x_{t-1} - \beta y_{t-1}) + \Sigma a_{11}(i) \Delta y_{t-i} + \Sigma a_{12}(i) \Delta x_{t-i} + \epsilon_{yt} \quad (4)$$

$$\Delta x_t = a_{20} + \alpha_x(y_{t-1} - \beta x_{t-1}) + \Sigma a_{21}(i) \Delta x_{t-i} + \Sigma a_{22}(i) \Delta y_{t-i} + \epsilon_{xt} \quad (5)$$

Los términos en paréntesis en el lado derecho de las ecuaciones (4) y (5) representan los términos de la corrección de errores (rezagados) y  $\epsilon$  representa *errores de ruido blanco*. Los valores rezagados de la variable dependiente de cada ecuación indican que el modelo es una variante del modelo de vectores autorregresivos (VAR). En el equilibrio de largo plazo, los términos de la corrección del error son cero. Cuando x e y se desvían de cero, entonces estos términos son distintos de cero y los parámetros de ajuste ( $\alpha_y$  y  $\alpha_x$ ) indican la velocidad con que se restaura el equilibrio.

Cuando el modelo presentado en las ecuaciones (4) y (5) es aplicado a nuestro conjunto de variables cointegradas (LGDPPC, LHERFINDAL, LKSTOCK), el resultado es la Ecuación 6, la cual es una normalizada y cointegrada, y tiene los estadísticos t entre paréntesis.

$$1.000LGDPPC(-1) - 13.443 C + 2.010 LHERFINDAL(-1) - 1,199 LKSTOCK(-1) \quad (6)$$

(5.646)                      (-12.270)

Los signos asociados a LHERFINDAL y LKSTOCK sugieren una relación inversa entre el nivel de concentración de *commodity*

y el crecimiento del producto per cápita, mientras que el de LKSTOCK sugiere una relación directa entre el crecimiento del stock de capital y el crecimiento del producto. El estadístico t, para cada una de las variables, indica un nivel de significancia del 0,05. Esta ecuación cointegrada captura los residuos de la relación de equilibrio de largo plazo y está incluida en el modelo VAR de manera a generar el modelo VCE cuyos resultados se presentan en la Tabla 6.<sup>11</sup>

Tabla 6: Resultados del Vector de Corrección de Errores.

Variable	D(LGDPPC)	D(HERFINDAL)	D(LKSTOCK)
Ecuación cointe.	-0.093 (-1.91)	-0.325 (-3.396)	-0.026 (-1.882)
Constante	0.005 (0.17)	-0.159 (-2.54)	0.006 (0.67)
D(LGDPPC)(-1)	0.370 (1.95)	-0.678 (-1.83)	0.072 (1.35)
D(LGDPPC)(-2)	-0.281 (-1.57)	-0.055 (-0.157)	-0.079 (-1.56)
D(HERFINDAL)(-1)	0.174 (1.95)	-0.028 (-0.16)	0.034 (1.36)
D(HERFINDAL)(-2)	0.021 (0.26)	0.036 (0.22)	0.008 (0.37)
D(KSTOCK)(-1)	0.845 (1.64)	1.146 (1.13)	0.647 (4.47)
D(KSTOCK)(-2)	-0.276 (-0.76)	0.471 (0.65)	0.207 (2.02)
DU80	-0.044 (-2.19)	0.037 (0.94)	-0.008 (-1.41)
R <sup>2</sup> Ajustada	0.444	0.244	0.972

11 Muchas variantes del modelo VCE han sido evaluadas, las cuales modificaban la longitud del rezago (de 1 a 3 años) para las variables endógenas, sin producir ningún cambio cualitativo en los resultados.

Si se pone atención en la primera fila de la Tabla 6, se advierte que de los tres coeficientes de velocidad de ajuste del sistema, el mayor (y estadísticamente más significativo) es el que corresponde a la concentración de *commodity* (D(Herfindal)). Este resultado sugiere que dicha variable juega un papel importante a la hora de restablecer el equilibrio de largo plazo entre las tres variables. La falta de significancia de los resultados de los regresores rezagados endógenos sugiere que el ajuste del sistema no es de corto plazo, aunque la excepción bien puede ser la ecuación de ajuste del stock de capital.<sup>12</sup>

Como experimento adicional para evaluar las características dinámicas de este sistema, se generan funciones de impulso-respuesta a través de la Descomposición de Cholesky sobre la varianza. Cada una de estas funciones de impulso-respuesta está basada en una innovación ortogonal sobre cada variable endógena del sistema, de manera tal que se puede analizar el impacto que esto genera sobre las otras variables del sistema. El Gráfico 4, muestra diagramas de estas funciones de impulso-respuesta. El estudio de los mismos ofrece un elemento de evaluación adicional sobre el carácter cualitativo de las relaciones dinámicas que existen entre las variables del sistema.

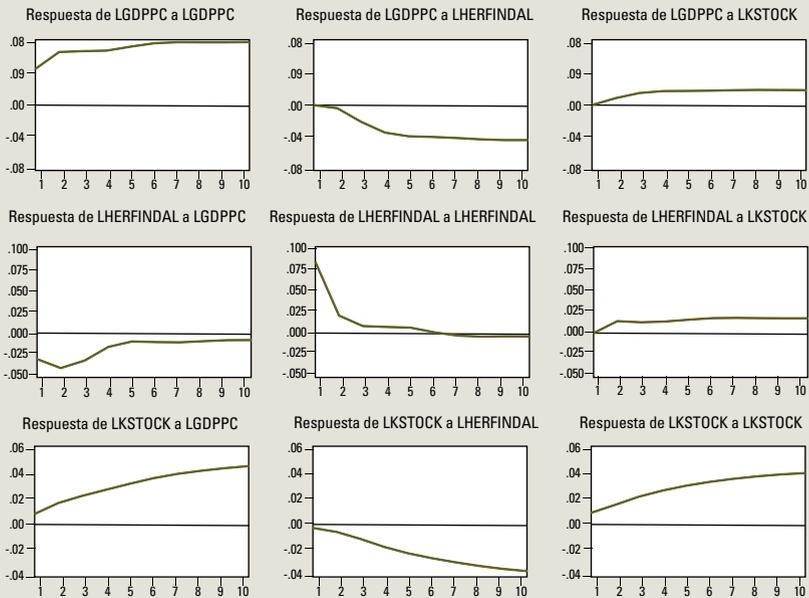
Los diagramas más interesantes en el Gráfico 4 son los que muestran el impacto de la concentración de *commodity* en las restantes variables. El que ilustra el impacto de la concentración de *commodity* en el PIB per cápita (cuyo título es “Response of LGDPPC to LHERFINDAL”) indica que el aumento en la concentración tiene un drástico e inmediato efecto negativo en el cre-

<sup>12</sup> El modelo VCE incluye una variable *dummy* (DU80) que representa un cambio en el comportamiento de la tendencia de la variable LGDPPC. DU80 toma el valor uno después de 1979 y cero en otro caso. La elección de 1980 como año del quiebre estructural ha sido determinada endógenamente por la prueba de Quant-Andrews, la cual es descrita en Andrews (1993). Si se reitera lo mencionado antes, la inspección visual de la evolución en el tiempo de la variable LGDPPC en el Gráfico 3 también sugiere la presencia de un punto de inflexión alrededor del año 1980.

cimiento del producto per cápita. Más adelante este efecto se estabiliza. Por otro lado, el efecto de la concentración de *commodity* en la formación del capital (cuyo título es “Response of LKSTOCK to LHERFINDAL”) es igualmente grande y negativo aunque el impacto es más gradual. El crecimiento del PIB per cápita reacciona a la formación de capital como se esperaría según la teoría. Si se compara este diagrama (titulado “Response of LGDPPC to LKSTOCK”) con aquél que ilustra el impacto de la concentración de *commodity* sobre el crecimiento del producto, se observa que esta segunda variable tiene efectos de mayor magnitud.

**Gráfico 4: Funciones de impulso-respuesta de una sola desviación estándar obtenida de una descomposición de varianza de Cholesky**

Respuesta a una única desviación estándar de Innovación de Cholesky



Fuente: Elaboración Propia

En la Tabla 7 se presenta una representación cuantitativa de la descomposición de la varianza. Los valores de las celdas de las columnas 3 a 5 en la Tabla 7 indican el porcentaje de participación de la varianza de las variables identificadas en la primera fila dentro de la variable indicada sobre la columna 1. Si se presta atención al primer panel de la Tabla 7, se alcanza a identificar que las variaciones en el primer periodo del PIB per cápita, luego de una innovación, son fundamentalmente explicadas por esas mismas innovaciones; sin embargo, en períodos subsiguientes la contribución de las innovaciones derivadas tanto de la concentración de *commodity* y la formación del capital van en aumento llegando a representar cerca del 22 por ciento de la varianza en el período diez. La contribución de la concentración de *commodity* (LHERFINDAL) es particularmente importante llegando a cerca de 18 por ciento de la variación del PIB per cápita al final del periodo considerado.

Tabla 7: Resultados de la descomposición de la Varianza

Variance Decomposition of LGDPPC:				
Period	S.E.	LGDPPC	LHERFINDAL	LKSTOCK
1	0.044397	100.0000	0.000000	0.000000
2	0.079581	98.61140	0.234704	1.153898
3	0.106772	93.59034	3.812769	2.596894
4	0.131633	87.59273	8.990427	3.416847
5	0.155816	83.95261	12.36060	3.686787
6	0.178709	82.11864	14.08834	3.793021
7	0.199757	80.83731	15.28138	3.881312
8	0.219058	79.72937	16.32107	3.949558
9	0.236963	78.84751	17.16775	3.984741
10	0.253712	78.20683	17.79622	3.996947

Variance Decomposition of LHERFINDAL:				
Period	S.E.	LGDPPC	LHERFINDAL	LKSTOCK
1	0.087291	11.48700	88.51300	0.000000
2	0.099181	25.29141	72.79288	1.915706
3	0.105090	31.43839	65.46625	3.095366
4	0.107245	32.18592	63.31859	4.495497
5	0.108890	31.88379	61.77229	6.343918
6	0.110645	31.61884	59.84021	8.540954
7	0.112473	31.36923	57.97046	10.66032
8	0.114146	31.01078	56.38795	12.60127
9	0.115692	30.59085	54.98150	14.42765
10	0.117219	30.18124	53.65451	16.16425

Variance Decomposition of LKSTOCK:				
Period	S.E.	LGDPPC	LHERFINDAL	LKSTOCK
1	0.012472	45.63219	3.019378	51.34843
2	0.026249	51.07162	4.717856	44.21053
3	0.041878	48.42298	8.250403	43.32662
4	0.058674	45.72109	12.34618	41.93274
5	0.076162	44.30728	15.39384	40.29888
6	0.093852	43.70578	17.48217	38.81205
7	0.111354	43.34342	19.03558	37.62100
8	0.128428	43.03050	20.29805	36.67146
9	0.144943	42.77296	21.33258	35.89446
10	0.160829	42.58226	22.16736	35.25038

Cholesky Ordering: LGDPPC  
LHERFINDAL LKSTOCK\*

\* Los resultados de la descomposición de la varianza y de las funciones de impulso-respuesta pueden ser sensibles al orden en el que están distribuidas las variables. Teniendo esto presente, se ha hecho una redistribución de la posición de las variables y no se ha constatado cambios significativos.

Como también lo muestra la Tabla 7, el último panel indica que las innovaciones en la concentración de *commodity* juega un papel de creciente importancia en las variaciones de la formación del capital. Por su parte, aunque el PIB juega un papel todavía más importante como se esperaría, en los periodos posteriores a la innovación, esa importancia se reduce gradualmente. Estos resultados sugieren que existe un doble canal de influencia de la concentración de *commodity* en el comportamiento del PIB per cápita. Un canal directo y otro indirecto, a través de la conexión con el coeficiente de formación de capital.

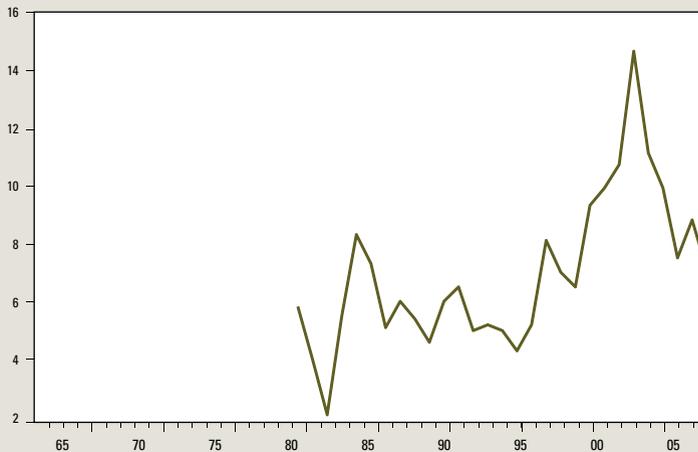
## CONCENTRACIÓN DE COMMODITY Y DESEMPLEO URBANO

El último aspecto de interés empírico que se examina aquí es la relación entre la concentración de *commodity* agrícola y el desempleo del sector urbano. Desafortunadamente, los datos para esta última variable son escasos en comparación con las demás series estudiadas en este documento. La serie continua de la tasa de desempleo empieza recién en 1979. Una muestra de 29 observaciones de tamaño es considerada inadecuada para la mayoría de los métodos usados hasta aquí, en el presente análisis. Sin embargo, podría ser al menos interesante evaluar los datos disponibles y su relación con nuestra principal variable de interés—la concentración de *commodity* agrícola. El siguiente gráfico muestra la evolución en el tiempo (en su forma log) de la tasa de desempleo urbano.

Como puede observarse en el Gráfico 5, el desempleo urbano está sujeto a una importante inestabilidad, que es tanto cíclica

como de tendencia. A partir de mediados de la década de los noventa ha habido una notable tendencia al alza del desempleo urbano. Algunos estudios indican que este fenómeno es explicado, en parte, por el desplazamiento de la fuerza laboral rural a causa de la expansión de la producción sojera, lo cual se identifica con la concentración de producción de un *commodity* orientado a la exportación. El cálculo del coeficiente de correlación entre la tasa de desempleo en su forma logarítmica (LUNEMPLOY) y el valor de la concentración de *commodity*, también en su forma logarítmica, (LHERFINDAL), es 0,69. Este resultado es estadística y altamente significativo.

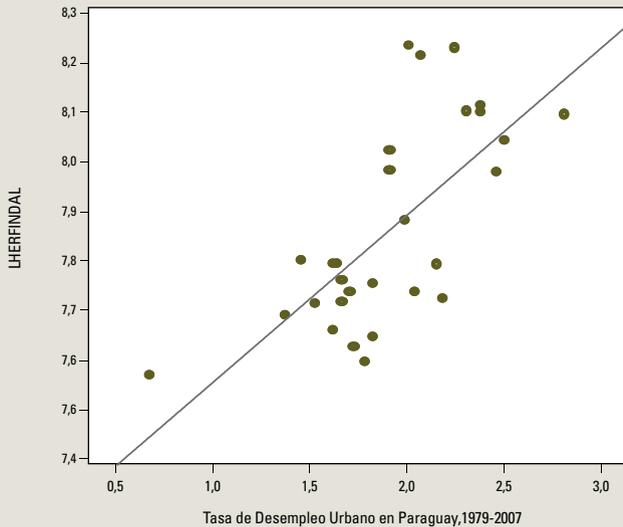
Gráfico 5: Desempleo Abierto Urbano, 1979-2007



Fuente: Elaboración Propia

El Gráfico 6 muestra el diagrama de dispersión de estas variables y la relación que existe entre las mismas. Se incluye una línea de regresión de mínimos cuadrados.

**Gráfico 6: Diagrama de Dispersión de LHERFINDAL y LUNEMPLOY con línea de regresión de mínimos cuadrados.**



Fuente: Elaboración Propia

La Tabla 8 muestra los resultados de la prueba de causalidad de Granger, hecho del mismo modo como el descrito más arriba para las ecuaciones (1)-(3).

**Tabla 8: Resultados de la prueba de Causalidad de Granger para la Concentración de Commodity (LHERFINDAL) y el Desempleo Urbano (LUNEMPLOY).**

Hipótesis Nula	F-Estadístico	Probabilidad
LHERFINDAL no causa de forma Granger a LUNEMPLOY	3.93	0.03
LUNEMPLOY no causa de forma Granger a LHERFINDAL	1.34	0.28

Los resultados indican la existencia de una causación de sentido único que va desde la concentración de *commodity* de exportación hacia el desempleo.

La ecuación 7 ofrece los resultados obtenidos de un sencillo modelo de auto regresión de orden uno, sugerido por el gráfico anterior:

$$\text{LUNEMPLOY} = -7.44 + 1.18 \text{ LHERFINDAL} + 0.36 \text{ LUNEMPLOY}_{-1} \quad (7)$$

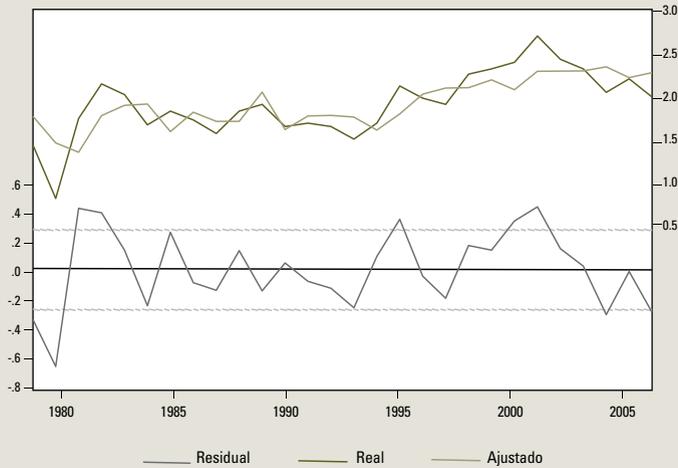
(-2.49)\*
(3.11)\*\*
(1.83)

\*, \*\* indica significancia estadística al 0.05 y 0.01 respectivamente. R2 ajustado = 0.51. F-estadístico = 15.33. Estadístico Durbin-Watson = 1.58.

El Gráfico 7 muestra el grado en que el modelo pronosticado se adecua al comportamiento de la verdadera serie de la tasa de desempleo. Mientras que el estadístico Durbin-Watson es bajo para evidenciar la ausencia de auto correlación serial del término de error, el gráfico de los residuos —presentados en la misma tabla— parece indicar una tendencia suficientemente fuerte de revertir los residuos a cero.

Además de la correlación positiva entre coeficientes, existe la posibilidad de encontrar otras evidencias que respaldan la tesis que el cambio estructural de la agricultura paraguaya, de las últimas décadas, está asociado al problema de una creciente tasa de desempleo urbano. Sin embargo, esta tarea es posible únicamente con más datos y un modelo estructural más complejo.

**Gráfico 7: Gráfico de Modelo de Ajuste (Fitted), la Serie Real (Actual), y los residuos derivados del modelo de auto regresión de la ecuación 7 (Residual)**



Fuente: Elaboración Propia

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

El análisis de serie de tiempo llevado a cabo en esta investigación, ofrece fuerte evidencia de la existencia de un equilibrio de largo plazo entre el PIB per cápita (una medida de bienestar social), el crecimiento en el stock de capital, y la creciente tendencia de la producción agrícola de concentrarse, a lo largo del tiempo, en un pequeño número de cultivos comerciales destinados primariamente a la exportación. Más aún, el examen de las interacciones causales de estas variables sugiere fuertemente que esta creciente tendencia a la concentración en la producción de un *commodity* tiene un efecto negativo tanto en la tasa de formación de capital como en la tasa de crecimiento del PIB per cápita.

El hallazgo interesante es que la concentración de producción del *commodity* desalienta potencialmente, tanto de forma directa como indirecta, el crecimiento económico paraguayo. El canal indirecto se verifica a través del crecimiento del stock de capital.

También existe una evidencia menos robusta de la tesis que afirma que la concentración de la producción de *commodity* en Paraguay puede estar relacionada con la migración de la fuerza laboral rural a zonas urbanas con el consiguiente aumento de la tasa de desempleo abierto. Estos hallazgos, tomados en conjunto, ponen en duda el criterio neoclásico convencional que sugiere que la especialización de la producción basada en las ventajas comparativas estáticas y el crecimiento económico impulsado por la exportación ofrecen un camino hacia la mejora del bienestar. En el caso concreto de Paraguay, la expansión de la producción agrícola orientada a la exportación puede más apropiadamente ser llamada “estancamiento impulsado por las exportaciones” en vez de “crecimiento impulsado por las exportaciones”.

Las implicancias para la política de desarrollo económico derivadas del presente estudio son claras. La sola dependencia de las fuerzas del mercado no será suficiente para estimular un crecimiento económico sostenible que genere equidad social. Las políticas económicas deben tratar de ofrecer conexiones entre el crecimiento del sector agrícola y la economía en su totalidad. Además, son de particular relevancia aquéllas políticas públicas que promuevan la creación de trabajo. Esto significa, en cierto grado, una mayor diversidad en la producción agrícola; aunque también quiere decir elevar el estado actual de producción agrícola a otros niveles con mayor valor agregado. Para Paraguay no es suficiente la producción, por ejemplo, de granos de soja no procesados destinados a la exportación. Para que la soja sea un factor que genere dinamismo económico en Paraguay, se debe encontrar maneras

de procesar este producto y de desarrollar industrias que puedan hacer un uso rentable de la soja procesada. Sólo de esta manera este sector podrá promover la creación de empleo, al expandir su frontera agrícola y desplazar cada vez más fuerza laboral.

## Apéndice I: Definición de datos y fuentes.

HERFINDAL, el índice Herfindal calculado por los autores representa el área (hectáreas) plantada de once de los mayores cultivos de *commodities*. *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe* (varios números). CEPAL Santiago, Chile

CROP1, razón de la superficie plantada del *commodity* más importante sobre el total de hectáreas plantadas de once de los cultivos más extensos. *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe* (varios números). CEPAL, Santiago, Chile

GDPPC, Producto interno bruto real per cápita. Penn World Tables 6.1.

GDP, Producto interno bruto. Obtenido de la multiplicación de GDPPC por la población. Penn World Tables 6.1

KSTOCK, Stock de capital real calculado por los autores según el método del inventario perpetuo con datos del *Anuario Internacional Financiero Estadístico*, (varios números), Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. Los valores nominales fueron ajustados por el índice de precios al productor.

UNEMPLOY, Tasa de desempleo urbano. Los datos se refieren a la ciudad de Asunción, capital. Estos datos fueron obtenido en la página web de CEPALSTAT cuya dirección es: <http://www.eclac.org/estadisticas/default.asp?idioma=IN>

## Apéndice II: Datos de las series usados en el análisis.

obs	LGPPC	LGDP	LKSTOCK	LHERFINDAL	LCROP1	LUNEMP
1961	6.229851	13.81004	NA	7.660585	-1.070025	NA
1962	6.274931	13.88082	5.043425	7.669028	-1.108663	NA
1963	6.306367	13.93780	5.703782	7.640123	-1.158362	NA
1964	6.348597	14.00541	6.133398	7.831220	-0.918794	NA
1965	6.376710	14.05919	6.511745	7.789869	-0.959720	NA
1966	6.404517	14.11338	6.806829	7.748029	-1.002393	NA
1967	6.482893	14.21833	7.057898	7.810353	-0.884308	NA
1968	6.537387	14.29913	7.262629	7.833204	-0.869884	NA
1969	6.599585	14.38780	7.421776	7.592366	-1.164752	NA
1970	6.681206	14.49601	7.574558	7.498316	-1.133204	NA
1971	6.756211	14.59810	7.704812	7.532088	-1.064211	NA
1972	6.838116	14.70675	7.810758	7.512618	-1.102620	NA
1973	6.936382	14.83442	7.928766	7.533159	-1.096614	NA
1974	7.062097	14.98978	8.061802	7.523481	-1.158362	NA
1975	7.160349	15.11542	8.190909	7.539027	-1.161552	NA
1976	7.291241	15.27024	8.321665	7.553811	-1.148854	NA
1977	7.467445	15.46847	8.440312	7.549083	-1.262308	NA
1978	7.597010	15.62023	8.559294	7.551187	-1.443923	NA
1979	7.646602	15.69187	8.673513	7.599401	-1.234432	1.774952
1980	7.878087	15.94680	8.805525	7.690286	-1.010601	1.410987
1981	8.059238	16.15362	8.933400	7.571988	-1.139434	0.788457
1982	8.087908	16.20939	9.030256	7.627544	-1.041287	1.722767
1983	8.063888	16.21378	9.096275	7.724888	-0.923819	2.128232
1984	8.100386	16.27902	9.160625	7.736307	-0.898942	2.001480
1985	8.135367	16.34277	9.217515	7.793174	-0.894040	1.648659
1986	8.127859	16.36428	9.278466	7.648263	-1.084709	1.808289
1987	8.163628	16.42902	9.344172	7.738488	-0.898942	1.704748
1988	8.249078	16.54313	9.410174	7.713785	-0.962335	1.547563

1989	8.320828	16.64371	9.481969	7.753194	-0.926341	1.808289
1990	8.343951	16.69533	9.536257	7.977282	-0.699165	1.887070
1991	8.386394	16.76639	9.603598	7.661998	-0.967584	1.629241
1992	8.407492	16.81576	9.660141	7.761319	-0.886732	1.667707
1993	8.443691	16.88011	9.721966	7.791936	-0.858022	1.629241
1994	8.477277	16.94191	9.789142	7.798933	-0.823256	1.481605
1995	8.533011	17.02550	9.858542	7.717796	-0.923819	1.667707
1996	8.547965	17.06815	9.917095	7.791523	-0.848632	2.104134
1997	8.557675	17.10520	9.975064	7.878913	-0.794073	1.960095
1998	8.521777	17.09648	10.01127	8.017637	-0.687165	1.887070
1999	8.505972	17.10751	10.04368	8.094684	-0.632993	2.240710
2000	8.510251	17.13827	10.07099	8.091933	-0.625489	2.302585
2001	8.519211	17.17338	10.09807	7.973500	-0.713350	2.379546
2002	8.478024	17.15802	10.12154	8.087948	-0.629234	2.687847
2003	8.490794	17.19646	10.14690	8.037866	-0.671386	2.415914
2004	NA	NA	10.17550	8.105609	-0.619897	2.302585
2005	NA	NA	10.20485	8.205492	-0.551648	2.028148
2006	NA	NA	10.23459	8.219595	-0.541285	2.186051
2007	NA	NA	10.26671	8.225503	-0.536143	1.974081

NA indicates "not available."

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, Donald W.K. 1993. "Tests for parameter instability and structural change with unknown change point," *Econometrica*, 61(4):821-856.
- Dickey, D.A. and W.A. Fuller. 1979. "Distributions of the estimators for autoregressive time series with a unit root," *Journal of the American Statistical Association*, 75:427-61.
- Dickey, D.A. and W.A. Fuller. 1981. "Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root," *Econometrica*, 49:47-74.
- Enders, Walter. 2004. *Applied Econometric Time Series, Second Edition*. Wiley: Hoboken, NJ.
- Engle, Robert F. and C.W.J. Granger. 1987. "Co-integration and error correction: Representation, estimation, and testing," *Econometrica*, 55:251-276.
- Granger, C. W. J. 1969. "Investigating causal relations by econometric models and cross-spectral methods," *Econometrica*, 37:424-438.
- Granger, Clive and Paul Newbold. 1974. "Spurious regression in econometrics," *Econometrica*, 2:111-120.
- Herzer, Dierk and Felicitas Nowak-Lehmann D. 2006. "What does export diversification do for growth? An econometric analysis," *Applied Economics*, 38:1825-1838.
- Jaffee, David. 1985. "Export dependence and economic growth: A reformulation and respecification," *Social Forces*, 64, no.1(September):102-118.
- Johansen, Soren. 1998. "Statistical analysis of cointegrating vectors," *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12(July-September):231-54.
- Kwiatkowski, Denis, Peter C.B. Phillips, Peter Schmidt, and Yongcheol Shin. 2003. "Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root," *Journal of Econometrics*, 115:53-74.
- Phillips, P.C.B. and P. Perron. 1988. "Testing for a unit root in time series regression," *Biometrika*, 75:335-346.
- Taylor, Alan. 1998. "On the costs of inward-looking development: Price distortions, growth and divergence in Latin America," *The Journal of Economic History*, 58, no.1(March):1-28.

SEGUNDA PARTE

Comportamiento  
económico - político  
1940-2010.  
Un estudio por etapas

# INTRODUCCIÓN

Melissa Birch

Los materiales que aquí se presentan, están diseñados para facilitar el estudio de la economía política del Paraguay y pueden ser utilizados por estudiantes y administradores empresariales. Presentados como una serie de casos, están diseñados para proporcionar a los profesionales, en los sectores privado y público, la oportunidad de mejorar su capacidad de análisis y de toma de decisiones, a la par de aprender más sobre la historia económica del Paraguay.<sup>1</sup> Utilizados en conjunto con la metodología/marco teórico de “análisis de país” que fue formulado por primera vez por la Escuela de Negocios de Harvard, los estudios de estos casos ayudará a formar el pensamiento crítico a la par de facilitar el análisis de los datos económicos y los instrumentos de política de Estado además de facilitar una comprensión de su eficacia relativa en el contexto paraguayo. El propósito no es indicar lo que la gente debe pensar sobre el pasado, sino que el lector pueda extraer sus propias conclusiones sobre la base de un análisis de los datos objetivos, que se han seleccionado.

Este conjunto de cuatro estudios muestra la evolución de la política paraguaya desde la guerra civil de 1947. Los casos se centran en los grandes desafíos económicos y políticos que han

1 El método de enseñanza por casos es la base del aprendizaje centrado en los estudiantes y dirigido por los participantes y ha sido una característica del método de la Harvard Business School. El artículo clásico sobre los méritos de la metodología puede encontrarse en Charles Gragg's (1951) "Because Wisdom Can't be Told". Harvard Business Review.

enfrentado los líderes de Paraguay en los momentos clave de la historia del país. Los casos no dan respuestas. Más bien dejan que el lector analice la situación y evalúe las posibles opciones que pudieron ser escogidas. En la medida en que los lectores sepan, o que los instructores informen, lo que otros países han hecho en situaciones similares o se encontraban realizando al mismo tiempo, el aprendizaje puede ser ampliado y la comprensión profundizada. Del mismo modo, se ofrece una oportunidad para que los lectores aborden el material con una apreciación más profunda de la trayectoria histórica de los acontecimientos económicos y de las decisiones de políticas públicas.

Muchas narraciones de la historia paraguaya comienzan con la Guerra de la Triple Alianza. Sin embargo, a los efectos de las políticas públicas modernas, se podría considerar a la Guerra del Chaco (1933-35) como inicio. El Partido Liberal, que había permanecido en el poder desde 1904, fue derrocado en 1936 por jóvenes oficiales que volvían de la guerra con sentimientos más nacionalistas y tendencias más intervencionistas que la doctrina clásica del *laissez-faire* del conservador Partido Liberal. La postura de este grupo se adaptaría bien al contexto internacional que, a raíz de la Gran Depresión, también fue promoviendo un papel más importante del Estado en la economía. El General José Félix Estigarribia se convirtió en presidente en 1939 y dirigió sus energías hacia la solución de los problemas sociales y económicos de la post-guerra del Paraguay. Aunque esta idea es muy común ahora, en aquel momento se apartaba de la sabiduría convencional. La administración de Estigarribia estableció la seguridad social, educación pública y un sistema de salud pública. También inició la marcha hacia la frontera del Este, la distribución de tierras estatales en un programa de colonización e inició la construcción de una carretera desde Asunción a Coronel Oviedo, financiada

con un préstamo del Export-Import Bank de los Estados Unidos. Como ex embajador de Paraguay los Estados Unidos, Estigarribia fue clave en la construcción de relaciones con ese país y, en menor medida, con el Brasil.

Estigarribia falleció en un accidente aéreo en septiembre de 1940, unos seis meses después de la promulgación de la Constitución de 1940 que reflejaba la visión de un papel más importante del Estado y, en particular, del Poder Ejecutivo. En las manos del sucesor de Estigarribia, el General Higinio Morínigo, estas ideas constituyeron la base para su “Revolución Paraguaya”, que propuso una democracia no electoral (ya que la población era considerada mal preparada para votar inteligentemente) y la intervención estatal en la economía. “La inercia del Estado liberal debe ceder su lugar al dinamismo de la protección y la dirección del Estado”, se manifestaba.<sup>2</sup> Influido por el pensamiento corporativo cada vez más popular entre los nacionalistas italianos, Morínigo se mantuvo como Jefe Supremo del Estado, por nueve años, con el apoyo de los militares y al menos una facción de la Iglesia Católica. La intervención económica incluía controles de precios (máximos y mínimos), comisiones reguladoras, juntas de comercialización, la reforma agraria y organismos de crédito agrícola, y la creación de empresas nuevas estatales, incluyendo la COPAL, COPACAR, FLOMERES y, finalmente, ANTELCO y ANDE.

El gobierno de Morínigo llegaría a terminar cuando los partidos políticos, prohibidos de actuar por un largo período, unieron sus fuerzas con oficiales militares descontentos y desataron una guerra civil en 1947. Mientras que las fuerzas del gobierno apagarían la insurrección, el conflicto trajo profundas divisiones y

---

2 La Tribuna, Diciembre 26, 1940, n.p.

afectó la reputación de la administración Morínigo. En los años siguientes la sociedad seguiría viviendo las confrontación entre las ideas de democracia y dictadura, control estatal y libre mercado, las funciones militares y civiles. La fortuna de cada lado en estos debates se refleja en las decisiones políticas de los gobiernos sucesivos, y los resultados serían evidenciados por el desempeño de la economía nacional y por el consecuente nivel de bienestar de sus ciudadanos.

## ESTABILIDAD POLITICA Y REZAGO ECONÓMICO

El Gobierno de Federico Chaves. 1949-1954\*

Melissa Birch

### INTRODUCCION

A pesar que las elecciones de febrero de 1948 indicaban que Juan Natalicio González entraría en funciones en agosto de ese año, existían indicios que el presidente en funciones, el General Higinio Morínigo, no iba a ceder el poder. Finalmente Morínigo fue depuesto por un golpe militar, dos meses antes de la fecha prevista para la asunción de González. Entre junio de 1948 y septiembre de 1949, Paraguay tuvo a cuatro presidentes diferentes del mismo partido político y, por lo menos, la misma cantidad de gabinetes.<sup>1</sup> Las rivalidades internas en el Partido Colorado tuvieron consecuencias sobre la toma de decisiones presidenciales, como los múltiples cambios de ministros y carteras ministeriales, prolongando así la crisis que el país había sufrido durante la guerra civil de 1947. Esta “serie de gobiernos de puerta giratoria tra-

---

1 A causa de una escisión del Partido Colorado El Presidente Morínigo debió resignar su puesto, que lo asume provisionalmente Juan Manuel Frutos, quien a su vez es sustituido por el Presidente electo Natalicio González. Este es derrocado el 30 de enero de 1949 y la Asamblea Nacional nombra Presidente al General Raimundo Rolón. Un movimiento cívico-militar derrocó a Rolón (26 de febrero de 1949), a quien sucede el Dr. Felipe Molas López apoyado por el Partido Colorado. El 10 de septiembre de 1949, Molas López pierde la confianza del partido y resigna los poderes, que asume provisionalmente Federico Chaves.

\* **Se agradece la valiosa contribución de Nicolás Quintana y Lucas Arce para la elaboración de este trabajo.**

jo el caos y una espiral ascendente de inflación...”<sup>2</sup> El último de los cuatro presidentes, Federico Chaves, completó el mandato de Natalicio González y fue reelegido en 1953. Su gobierno constituyó una isla de relativa estabilidad frente a un mar de caos político, a partir de la finalización de la guerra civil.

Excepto por un breve período antes de la Guerra del Chaco (1923-32), Paraguay había vivido en medio de la inestabilidad política desde la Guerra de la Triple Alianza (1865-70). La influencia política de los militares siempre fue sustancial y su participación política creció después de la Guerra del Chaco. De hecho, el país estuvo bajo ley marcial o estado de sitio desde 1940.<sup>3</sup> Cuando el Presidente Chaves trató de reforzar la policía civil (para disminuir la influencia y el poder de los militares), jefes militares y políticos oportunistas comenzaron a conspirar. Las conspiraciones, y los intentos de Chaves para desarmarlas, culminaron con otro golpe de Estado en 1954, cuando el estamento militar se negó a ceder el control y una facción del Partido Colorado encontró la oportunidad de asumir el gobierno.

Los cinco años de Federico Chaves como presidente, pasan comúnmente desapercibidos en los escritos de historia paraguaya. No obstante, la era Chaves brinda una base sobre la cual analizar la evolución de la economía paraguaya en los subsiguientes cuarenta años. El período posterior a la guerra civil marcó el inicio del gobierno del partido único<sup>4</sup> y el control estatal de la prensa. Una de las características sobresalientes del período, y quizás de toda la historia del Paraguay, es la lucha entre las ideas dictatoriales, democráticas y militaristas como bases para el tipo de liderazgo del Estado.

2 Roett, R. y R.S. Sacks (1991), *Paraguay*, p.67

3 Embajada de los Estados Unidos en Asunción, Foreign Service Dispatch #316

4 Cardoso, E. (1959).

## CONTEXTO

### Recursos

A fines de los años 40, Paraguay poseía extensos bosques (54 por ciento de su superficie) y 78,3 por ciento de la superficie para cultivo no había sido aun utilizada. Los suelos y el clima eran favorables para las actividades agrícolas, especialmente en la región oriental del país. Algunas plantaciones experimentales de trigo tuvieron resultados prometedores y cultivos como el maíz, la caña de azúcar, la mandioca, el arroz y el maní crecían bien, junto con las frutas tropicales y semitropicales.

La ganadería era fundamental para la economía. Las zonas de pastoreo más extensas y las estancias más grandes se encontraban en el Chaco, pero el 60 por ciento del ganado pastaban en las llanuras ubicadas en la Región Oriental, en Ñeembucú, Misiones, Paraguari, Concepción y San Pedro. La existencia de riqueza mineral era desconocida y el potencial hidroeléctrico de la cuenca de ríos seguía sin calcularse, pero la cuestión comenzaba a ser considerada.

Según el censo de 1950, la población del Paraguay era de 1.405.627 habitantes. Si bien dos tercios de ellos eran pobladores rurales, el 70 por ciento de estos pobladores residía dentro de los 120 kilómetros de la capital, Asunción. El empleo ocupaba alrededor de 452.000 personas, de las cuales el 70 por ciento se encontraba en el sector agrícola, 12 por ciento en empresas industriales y comerciales, y el resto se encontraba empleado en el sector de servicios, tales como el transporte, las comunicaciones y la administración pública. Hubo cierta migración del campo a la ciudad (a Asunción, Villarrica y Cnel. Oviedo) que, junto con el movimiento de la mano de obra agrícola del sur de Paraguay a la

Argentina para la cosecha, provocaba escasez de mano de obra agrícola en determinadas zonas.

Los métodos de producción eran rudimentarios en el Paraguay, en la década de 1950. En la mayoría de las actividades productivas, el trabajo era todavía de carácter manual, principalmente en la agricultura<sup>5</sup>. Respecto al empleo urbano, la oferta de mano de obra no calificada era adecuada aunque había escasez de trabajadores capacitados: en 1950, las cifras oficiales mostraban que sólo el 60 por ciento de la población con 7 o más años de edad sabía leer y escribir. Además, las perspectivas de aumento en la oferta de mano de obra calificada eran sombrías: en 1950, sólo existían 11.243 estudiantes en las escuelas secundarias y 1.650 en instituciones de educación superior.<sup>6</sup>

Pese a la importancia económica de la agricultura (35,4 por ciento de la renta nacional) y al apoyo declarado del gobierno a sus actividades, los terrenos agrícolas ocupaban sólo el 4,1 por ciento de la superficie total del país. A su vez, en 1951, sólo el 21,7 por ciento de estos terrenos (0,89 por ciento del área total) tenían cultivos. Paraguay apenas alcanzaba a ser autosuficiente en la mayoría de los productos alimenticios, recurriendo a la importación para suplir los déficits. La falta de cultivos más extensos se debía al reducido tamaño de la explotación media (15 acres / 6.07 hectáreas)<sup>7</sup>, la utilización de métodos de producción no mecanizados y la falta de medios eficaces para trasladar la producción desde las fincas hasta el mercado de consumo. Las tierras más intensamente cultivadas se encontraban en un radio de 60 kilómetros

5 International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), 1951.

6 Los trabajadores calificados se encontraban en la mayoría de aquellos habitantes que dejaron Paraguay como consecuencia de la Guerra Civil de 1947. Efraím Cardozo estima que cerca de 400 mil paraguayos abandonaron el país como consecuencia del 47, lo cual era preocupante y/o exagerado considerando que la población del Paraguay en ese momento era de 1,4 millones de habitantes.

7 US Department of Commerce (1954).

de Asunción. Si existía algún tipo de agricultura mecanizada, era insignificante y pasaba desapercibida.

Tabla 1. Estadísticas Sectoriales: Producción Agrícola  
(Miles de toneladas métricas)

Cultivos	Años				
	1949	1950	1951	1952	1953
Alfalfa	9.852	10.140	9.659	9.407	12.050
Algodón	33.902	42.900	45.000	53.000	37.920
Arvejas	640	700	910	800	960
Arroz	14.000	18.000	19.500	16.000	16.260
Café	149	174	174	171	120
Caña de Azúcar	285.261	345.600	389.187	423.021	341.680
Cebolla	4.240	4.410	7.015	7.500	7.950
Poroto	1.601	1.600	1.600	900	1.685
Maíz	110.450	105.000	133.640	125.600	106.990
Mandioca	863.670	870.000	890.000	900.000	990.680
Maní	13.199	10.800	13.000	11.400	9.950
Papa	1.532	1.750	3.875	3.654	9.380
Caupí	17.269	16.400	17.202	16.666	17.580
Tabaco	7.784	5.040	9.203	8.546	8.640
Trigo	2.159	750	500	555	1.610
Batata	72.458	73.600	73.600	75.000	75.520
Total	1.440.115	1.508.814	1.616.016	1.654.172	1.640.928

Fuente: US Department of Commerce (1954)

La escasez de infraestructura básica se convertía en un obstáculo para el desarrollo. La falta de carreteras y vías férreas llevaba a que cualquier actividad productiva en el interior del país se dirigiera sobre todo a la subsistencia, dado que los excedentes de los cultivos de consumo y los cultivos comerciales tenían grandes dificultades para llegar a sus mercados. Los centros de actividad

económica, se agrupaban en torno a Asunción y se extendían a lo largo del Río Paraguay (Concepción, Pilar, etc.), constituyéndose en el principal corredor para el movimiento de mercancías y personas.

En 1954, la infraestructura básica del país consistía en 1.120 kilómetros de vías férreas, 1.000 kilómetros de carreteras (menos de 100 kilómetros asfaltados) y un único aeropuerto. El sistema ferroviario iba perdiendo su importancia de manera continua, tal como lo evidencia la disminución en el tonelaje y número de pasajeros transportados: de 191.401 toneladas de carga y 2,5 millones de pasajeros en 1950 a 146.324 toneladas y 2 millones de pasajeros en 1954<sup>8</sup>.

Los transportes de carga y de pasajeros dependían en gran medida de la vía fluvial. Existían 1.865 millas de vías fluviales navegables nacionales y 2.500 millas al conectarse con el Río de la Plata. El 94 por ciento de las transacciones internacionales de comercio en 1950 eran realizadas a través de navíos. Alrededor del 83 por ciento de los buques eran de propiedad argentina, y solo el 9 por ciento eran de propiedad paraguaya. A pesar de los problemas de navegabilidad en la temporada de bajo nivel de los ríos, que limitaban el tamaño y el tonelaje de los buques, el sistema fluvial era la columna vertebral del transporte en Paraguay.

El sistema de carreteras se componía de 7 rutas principales, aunque la mayoría no pavimentadas. De estas, 6 ya estaban construidas y una solo estaba proyectada. Estas eran: 1) Asunción a Encarnación (Sur, siguiendo las vías del ferrocarril), 2) Asunción-Cnel. Oviedo-Villarrica (este), 3) Asunción-Limpio (noreste), 4) San Ignacio (Ruta 1) con Pilar (que une el puerto de Pilar a la ruta Asunción-Encarnación), 5) Concepción-Pedro J. Caballero (en la

---

8 US Department of Commerce (1954).

zona norte de la región oriental), 6) Encarnación-Capitán Meza (siguiendo paralelamente la traza del río Paraná), 7) y el enlace proyectado de la frontera oriental a través de la Ruta 2.

La ampliación de la red vial fue muy lenta debido a la falta de recursos y a la falta de mecanización del trabajo. Esto se intentó solventar en parte con la adquisición de maquinarias financiadas por un préstamo del Banco Mundial en 1951, aunque las maquinarias recién estuvieron disponibles para su uso, a finales de 1953. En las carreteras circulaban mucho más vehículos de tracción a sangre, caballos y burros que vehículos automotores. En 1950, las carretas de bueyes todavía llevaban más del 90 por ciento del volumen total de productos transportados desde las fincas al mercado de consumo. No obstante, el uso de automóviles era creciente: el aumento en el consumo de gasolina por vehículos automotores pasó de 8,25 millones de litros en 1946 a 27,5 millones de litros en 1953.<sup>9</sup>

Como contracara de esta situación, las rutas aéreas eran relativamente abundantes: seis líneas aéreas que conectaban Asunción con Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo, Santiago y otras ciudades de América del Sur (y de allí al resto del mundo), pasando de un tráfico registrado de 1.600 vuelos en 1952 a 2.456 vuelos en 1953. Los vuelos nacionales de pasajeros eran monopolizados por la aerolínea estatal LATN. Existían planes en marcha para la construcción de aeródromos adecuados para vuelos comerciales en Pilar, Encarnación, Pedro Juan Caballero y Concepción. Estas ciudades ya tenían instalaciones para aviones más pequeños y para hidroaviones.

Los servicios de telecomunicaciones eran escasos: en 1953 exis-

---

9 US Department of Commerce (1954).

ían 6.000 teléfonos instalados, lo que representaba alrededor de 0,4 teléfonos por cada 100 habitantes. Las llamadas internacionales se interconectaban a través de radio a Encarnación o Pilar; y desde allí se conectaban, a través de cables subacuáticos (en el lecho del río), al sistema de tierra de Argentina. Todo ello afectaba la calidad de las telecomunicaciones internacionales, siendo estas de muy baja calidad. Unas 120 comunidades contaban con el servicio de telégrafo. En 1950, no más del 12 por ciento de la población tenía electricidad en sus domicilios y las industrias que se encontraban fuera de Asunción debían abastecerse a partir de la generación de energía propia. Catorce plantas de generación, termales a biomasa (bagazo, cáscaras de coco o arroz) servían a 18 ciudades y pueblos con una capacidad total de 12,000 Kw. En 1953, se instalaban calderas a fuel-oil, con lo cual la capacidad de generación crecería. Respecto al suministro de agua, las principales fuentes eran los aljibes y los servicios de aguateros y sólo el 9 por ciento de las propiedades en Asunción estaba conectado a la red de alcantarillado.<sup>10</sup> Los planes para la construcción de un sistema de distribución de agua recién serían considerados en 1954.

## Instituciones

Durante el gobierno de Chaves, la Junta de gobierno del Partido Colorado (fortalecido luego de la guerra civil de 1947) continuó siendo el órgano rector de la política interna. El Partido Liberal seguía proscripto y las actividades de la oposición fueron desalentadas y reprimidas. A su vez, se mantuvo el estado de sitio<sup>11</sup> y el control sobre la prensa. Desde 1950, existió una relativa

<sup>10</sup> US Department of Commerce (1954).

<sup>11</sup> Miranda, C.R. (1990). Chaves no tuvo otra alternativa más que imponer el estado de sitio de tres semanas después de asumir el cargo para sofocar conspiraciones maquinadas activamente por González y Molas López desde el exilio.

calma y estabilidad política sin “perturbaciones públicas serias” que las afecten.<sup>12</sup> Esta estabilidad política fue una de las búsquedas constantes del gobierno de Chaves: la *pacificación espiritual* de la República.<sup>13</sup>

A pesar que los derechos de propiedad estaban garantizados por el ordenamiento jurídico, el problema de la titulación de tierras era crónico en Paraguay. Por ley, los recursos minerales (con excepción de materiales de construcción y de decoración) pertenecían al Estado, y los propietarios de las tierras en donde estos se encontraban situados, no tenían derechos sobre ellos. Esta situación desalentó la exploración y privilegió concesiones gubernamentales para explotación solo a aquellas personas o empresas con buena relación con el gobierno y que no necesariamente poseían la mejor y más adecuada tecnología.

Los extranjeros en Paraguay poseían los mismos derechos que los nacionales respecto a la propiedad y a la participación en los negocios. La expropiación de cualquier tipo de propiedad debía hacerse por ley y sólo por razones de utilidad social.<sup>14</sup> El Instituto de Reforma Agraria podía expropiar tierras que no se “utilicen adecuadamente” y que el propietario se rehusase a vender, en cuyo caso el valor sería determinado por los precios de venta en la zona de la propiedad, así como por el valor declarado por el dueño para efectos fiscales. En la práctica, no se registró caso alguno de expropiación en el periodo de Chávez.

Un obstáculo fundamental para el establecimiento de nuevas empresas eran las cuotas de personal nacional necesarias para

---

12 Cfr. Seiferheld, A. (Comp.)

13 Scavone Yegros, R. (2010).

14 Constitución de la República del Paraguay de 1940, art.21. Además, establece que la ley puede fijar la extensión máxima de tierra que pueda ser propiedad de una persona física o jurídica, estableciendo que el excedente debe ser vendido en una subasta o ser expropiado.

todo emprendimiento. La legislación requería que el 95 por ciento de los empleados y el 90 por ciento de los jornaleros sean paraguayos. Este requisito, combinado con la escasez de personal capacitado en Paraguay, hacía aun más compleja la creación de nuevos emprendimientos en actividades que precisaban de trabajadores altamente calificados. El Gobierno flexibilizó este requisito a través de la Dirección Nacional de Trabajo mediante la concesión de reducciones en los porcentajes establecidos, lo cual se realizaba caso por caso y no en forma general.

El Decreto-Ley 9710/50 de Defensa de la Economía Nacional reglamentó la administración de los controles de precios, el racionamiento y ciertos controles sobre las operaciones comerciales, por parte del Ministerio de Hacienda. Debido a la limitada disponibilidad de recursos necesarios para llevar a cabo dicho control, la aplicación fue muy difícil: la evasión de los mecanismos de control fue muy amplia. Como una forma de estimular la producción, el Estado proporcionó apoyo a los precios de los productos básicos (commodities) agrícolas. El Banco del Paraguay compraba, al precio mínimo establecido, el excedente de lo que no era posible vender a través de los canales comerciales regulares.

A pesar de la gran multiplicidad de impuestos, la carga tributaria<sup>15</sup> era baja para los negocios. La tasa fija sobre la renta neta imponible para las empresas era del 17 por ciento, mientras que, para los individuos y otras organizaciones, había un programa de tipo progresivo con tasas del 7 por ciento al 35 por ciento. Otros impuestos incluían “Herencia, regalos, y transferencias” (0 por ciento a 50 por ciento), “Inmobiliario” (1 por ciento); “Estampilla y Otros Impuestos Internos”, e impuestos al comercio exterior y al cambio de divisas.

---

15 Carga o presión tributaria: porcentaje de ingresos tributarios sobre el Producto Interno Bruto (PIB).

## Relaciones Internacionales

La Argentina dominó la vida social, cultural y económica del Paraguay hasta mediados del siglo XX. Hasta la Misión Triffin de 1943, la moneda paraguaya se encontraba atada al signo argentino que circulaba libremente en el Paraguay. Las inversiones argentinas en el Paraguay eran sustanciales, ocupando las principales posiciones en las industrias extractivas, tales como quebracho y yerba mate, así como en los servicios públicos, la electricidad y los tranvías, por ejemplo. Los lazos con Argentina se estrecharon aún más con la suscripción, en agosto de 1953, de un Convenio de Unión Económica que sumaba a Paraguay al convenio ya existente entre Argentina y Chile. Se amplió además la cooperación técnica y financiera estadounidense<sup>16</sup> y se diligenciaron esfuerzos para obtener asistencia técnica por parte de las nuevas agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial<sup>17</sup>. Muy dependiente del comercio externo, Paraguay otorgó concesiones arancelarias a la importación, a través de acuerdos con los Estados Unidos, Argentina y Uruguay.

Los acuerdos de Argaña-Aranha de 1941 sentaron las bases de una creciente vinculación económica con Brasil a través de ayuda para una serie de proyectos de infraestructura que tendrían un profundo impacto en la naturaleza y dirección del desarrollo económico del Paraguay. Brasil ofrecía oportunidades sumamente atractivas: créditos recíprocos para el comercio entre los dos países, el dragado del río Paraguay, los puertos francos de Santos y Paranaguá, la línea de ferrocarril desde Concepción a Pedro Juan Caballero, una misión cultural e incluso el intercambio de profesores. Durante la visita del Presidente brasileño Getulio Vargas a Asunción en 1941, la primera sucursal extranjera del Banco do

<sup>16</sup> Scavone Yegros, R. (2010).

<sup>17</sup> Birch, M.H. (1992).

Brasil fue inaugurada. En 1956, Brasil accedió a financiar y ejecutar los estudios técnicos para estimar el potencial hidroeléctrico de los ríos Acaray y Monday.

La asistencia extranjera tropezaba a menudo con las inadecuadas capacidades administrativas del Paraguay. Aprendidas las lecciones del pasado reciente, la asistencia para incrementar la producción agrícola estaba ahora condicionada al establecimiento de medios adecuados para apoyar y dar seguimiento a los esfuerzos para los cuales la asistencia estaba destinada. Un caso ilustrativo fue un préstamo, en 1951, de \$5 millones del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (actualmente Banco Mundial) para la adquisición de maquinaria, camiones y construcción de caminos, de los cuales sólo \$2,3 millones fueron utilizados hasta 1954.<sup>18</sup>

## ESTRATEGIA

La amplia intervención gubernamental en la economía paraguaya comenzó durante el gobierno de Morínigo (1940-1948). La Constitución de 1940 fortaleció el poder y la autoridad del presidente para gobernar y se estableció la preeminencia del Estado en materia económica.<sup>19</sup> Ejemplo de tal circunstancia fue la nacionalización y monopolización de los servicios públicos por parte del Estado, permitidas por la Constitución de 1940. El control ejercido en el ámbito económico, a través de la legislación, fue amplio y abarcó los precios, el racionamiento, los salarios, las importaciones, las exportaciones y las divisas así como la regulación

<sup>18</sup> US Department of Commerce. (1954).

<sup>19</sup> Dado que la Constitución de 1940 no fue llevada adelante por una Convención Constituyente, muchas veces la referencia a ella es como la "Carta Política de 1940".

de actividades específicas, tales como la banca y los seguros.

A pesar de contar con la autoridad legal suprema, el Presidente Chaves no dirigió la administración del Estado ni hubo evidencias de que tuviera intención de hacerlo. De larga trayectoria en la facción democrática del Partido Colorado, Chaves no parecía exhibir tendencias autoritarias. Los ministros y otros funcionarios gozaron de una gran autonomía. La Junta de Gobierno del Partido Colorado y sus miembros fueron más activos impartiendo más directivas que el propio presidente. Las circunstancias, sin embargo, obligaron a un consenso implícito sobre los objetivos nacionales, independientemente de quien ocupase el cargo. Notoriamente, se hizo hincapié en los esfuerzos por controlar los precios y para la prestación de servicios públicos. Como resultado de esta situación se aprobaron legislaciones, creándose instituciones que definieron y sobrevivieron a la época.

El Gobierno tomó un papel activo al dirigir empresas de producción de energía, de transporte, de telecomunicaciones, y algunas fabricas, tales como la COPAL-APAL (alcohol); la COPACAR (Carne), la Administración de Empresas Fiscales (agrícola, ganadera, forestal, industrial y producción de minerales); la Dirección de Industrias Paraguayas (fabricación de algunos materiales de guerra y servicios, incluyendo la reparación de buques, la fabricación y reparación de mobiliario, maquinaria, vehículos y bancos de escuela); la Dirección de Empresas Públicas de Transportes, Telecomunicaciones y Electricidad (que regulaba la Flota Mercante, ANTELCO, ANDE); la Dirección General del Puerto de la Capital; y la LATN (transporte aéreo nacional). Además, el Estado tenía una participación minoritaria en Vallemí (fábrica de cemento).<sup>20</sup>

---

20 US Department of Commerce. (1954).

Bajo el gobierno de Chaves se realizó la separación jurídica, administrativa y financiera del Banco del Paraguay (creado por Decreto Ley N° 5.130/43) y se determinó la creación del Banco Central del Paraguay por Decreto Ley N° 18/52, cuyas funciones específicas serían: operaciones de emisión, redescuento, compra-venta de divisas y monedas extranjeras y la orientación de la política cambiaria y de crédito. Epifanio Méndez Fleitas, un importante referente Colorado, fue el primer presidente del Banco Central del Paraguay (BCP).<sup>21</sup>

Las agencias reguladoras creadas o utilizadas activamente en este período incluyen el Instituto de Reforma Agraria, el Consejo Nacional de Coordinación Económica y la Comisión de Planeamiento del Fomento Económico (1952). Entre 1950 y 1953 también surgieron nuevas entidades financieras no bancarias, vinculadas a la burocracia estatal: la caja de jubilaciones y pensiones.<sup>22</sup> En 1952, la Comisión de Planeamiento del Fomento Económico elaboró un primer programa de estabilización y desarrollo que incluía la reforma de los tipos de cambio, el equilibrio presupuestario, el fomento de la producción agrícola, manufacturera y de las exportaciones, restricción del crédito bancario, racionalización del control de precios y reformas de la administración central. Las reformas fueron implementadas, en parte, dentro de las áreas bajo control del BCP.

Los militares, aunque no fuertemente involucrados en el día a día de la administración, todavía tenían un gran poder derivado de su peso en el presupuesto (alrededor de un tercio) y, a partir de sus armas, su poder de veto latente. Era evidente la inexistencia de una estrategia de Estado coherente para el desarrollo, desde el momento en que la ejecución a nivel ministerial dependía más de

---

21 Hanratty D. y S. W. Meditz (1988).

22 Borda, D (1987).

las principales personalidades de las oficinas que de un programa general de gobierno,<sup>23</sup> sobre todo en la primera parte del mandato de Chávez (1948-1952).

El movimiento sindical era relativamente nuevo y se encontraba todavía en una fase de desarrollo. La Confederación Paraguaya de Trabajadores se formó en 1951. Esta mantuvo estrechos vínculos con el Partido Colorado. La muy débil Confederación de Obreros Paraguayos, dirigida por los comunistas, tuvo un impacto muy limitado. La Juventud Obrera Católica, era una organización de trabajadores, aunque no de carácter sindical. La armonía de las relaciones entre trabajadores y empresarios se debe, en gran medida, a las continuas concesiones del gobierno a los sindicatos con respecto al aumento de salarios y a la mejora de las condiciones de trabajo. A su vez, para compensar el costo de tales concesiones al trabajo, a las empresas se les concedió la posibilidad de aumentar los precios. Esta dinámica política produjo fuertes presiones inflacionarias.<sup>24</sup>

La plataforma de campaña<sup>25</sup> para la reelección de Chaves contenía tres temas: 1) la pacificación espiritual del país; 2) la reconstrucción y el fortalecimiento económico, y 3) el retorno a las normas y las instituciones democráticas.<sup>26</sup> En 1952, un verdadero programa de gobierno fue desarrollado para ser aplicado durante su segundo mandato, que comenzó en 1953. Se lo llamó el “Programa de Estabilización y Desarrollo”, y tuvo como objetivos de política pública: (1) la reforma del sistema de control de cambios, (2) equilibrar el presupuesto fiscal, (3) el fomento de la producción

---

23 Embajada de Estados Unidos en Paraguay (1954) “Day to day government in Paraguay is based on personalities rather than on fixed governmental policies...”. Asunción: Foreign Service Dispatch #316; citado en la tesis de Danco (1963).

24 US Department of Commerce. (1954).

25 La campaña se realizó a pesar que no había una lista opositora.

26 Amaral, R, (1994).

primaria, las manufacturas y las exportaciones, (4) la restricción del crédito (especulativo), (5) la racionalización de los controles de precios, y (6) llevar a cabo reformas administrativas en el Gobierno.

En 1952 fue sancionado el Decreto Ley 30, dirigido a rejuvenecer y desarrollar la industria nacional. Esta norma regló incentivos y concesiones para la instalación, expansión y / o modernización de las industrias de hasta 10 años de antigüedad en forma de (1) exenciones de los aranceles e impuestos de importación sobre maquinarias, accesorios y piezas de repuesto; (2) exenciones para los materiales no disponibles en el país y esenciales para la industria (sean o no materia prima); (3) exenciones de los aranceles e impuestos de exportación para los productos o subproductos (sólo para las nuevas industrias) y (4) servicios gratuitos de asesoría técnica y económica del Gobierno. Observando retrospectivamente, estos beneficios no parecen de gran relevancia, pero fueron muy significativos en la época, teniendo en cuenta que los aranceles comerciales representaban entre el 22 y el 29 por ciento de todos los ingresos del Gobierno en ese momento. Al mismo tiempo, el BCP restringió el crédito con fines comerciales y estableció criterios de selección con la finalidad de identificar cuales industrias serían escogidas como “más beneficiosas para la economía paraguaya” para conceder a las mismas el escaso crédito disponible.

El Decreto-ley 10.043 /45 proporcionó dos alternativas para que las empresas obtengan divisas. La primera era tener acceso a los tipos de cambios oficiales a través del Registro opcional de capital extranjero, y la segunda a través del mercado libre. La existencia de tipos de cambio múltiples empezó a complicar el sistema monetario. El Estado se reservaba el derecho de establecer diferentes precios a un mismo producto (dólar), según cual mercancía se importaba o se exportaba y, muchas veces, según

de quien se trataba. Esto llevó a la especulación, la evasión y el favoritismo político.

La mayor parte de los fondos de inversión (entrada de capitales, el retorno de ganancias, y la amortización del principal) se realizaba a través del mercado libre (que fue suspendido y sustituido por tipos de cambio fijos entre noviembre de 1949 y marzo de 1951).<sup>27</sup> En 1945, la tasa oficial era de Gs. 3,06 por dólar (para la compra) y Gs 3,12 por dólar (para la venta) y Gs 3,41 por dólar en el mercado libre. En 1948, era de Gs 3,09 por dólar llegando a Gs 21 por dólar al cambio oficial al final de 1954, cuando la tasa de mercado libre era Gs 63,3. Las firmas beneficiadas con las concesiones de los decreto-leyes de 1952 estaban autorizadas a retener hasta un 50 por ciento de sus ingresos por exportaciones en moneda extranjera sin pasar por el control de las autoridades en materia de cambios.

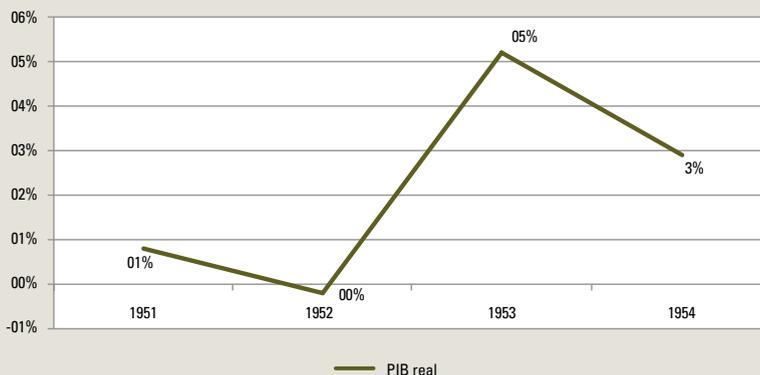
## DESEMPEÑO ECONÓMICO

El desempeño de la economía paraguaya era muy pobre en casi todos los indicadores. La tasa media anual de crecimiento del PIB real fue de 2,2 por ciento de 1950 a 1954, (ver Gráfico 1), pero en términos de PIB real per cápita, la tasa de crecimiento promedio fue de -0,4 por ciento anual, poniendo de relieve la insuficiencia del desempeño en relación al crecimiento de la población (Ver Gráfico 2). Una mirada más cercana revela que la tendencia decreciente del PIB per cápita revirtió su curso en 1952, coincidiendo con ciertos eventos: la reelección de Chaves, la creación del Banco Central del Paraguay (marzo de 1952) y

---

<sup>27</sup> US Department of Commerce (1954).

**Gráfico 1. Crecimiento del PIB del Paraguay. Periodo 1951-1954**  
(Variación porcentual)



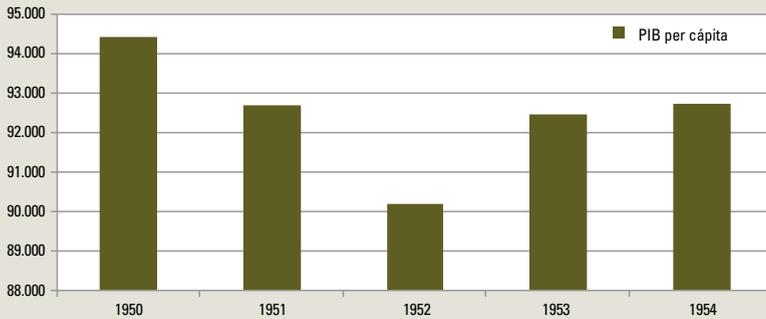
Fuente: Elaboración Propia con datos del FMI

de la Comisión de Planeamiento del Fomento Económico (abril 1952), la aprobación del decreto ley 30/52 de incentivos fiscales y del programa de estabilización de 1952 (propuesto por la Comisión). No es muy claro cuánto influyeron en la recuperación estos eventos. Aparentemente el superávit comercial que siguió al estallido de la Guerra de Corea (junio 1950 a julio 1953) también podría haber tenido relación con la recuperación.

La Agricultura se mantuvo como la actividad principal del PIB del país, con una participación de casi 43,7 por ciento promedio durante el periodo 1950-53, seguida por el Comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles (18,1 por ciento), la Industria Manufacturera (15,3 por ciento) y los Servicios comunales, sociales y personales (13 por ciento). Es importante destacar que la participación de la industria manufacturera se mantuvo estable en un momento en el cual los países de la región aumentaban esta composición debido a la implementación del modelo de sustitución de importaciones.

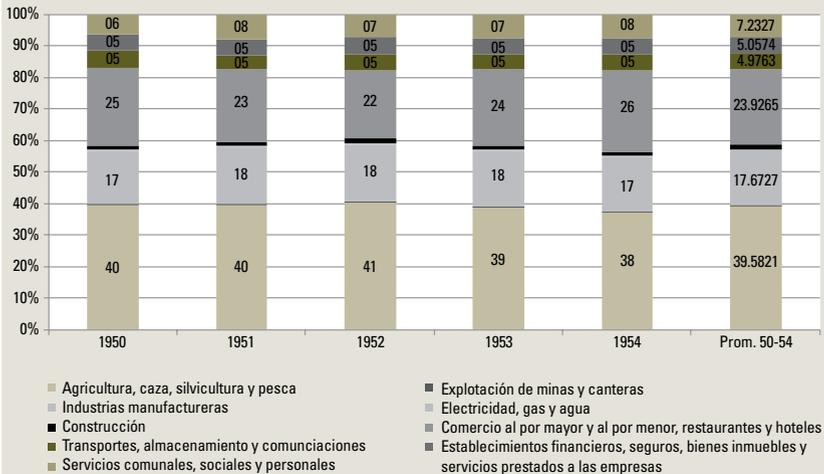
La formación bruta de capital fijo aumento un 6% durante el periodo 1950-1954, pasando de Gs. 8.463 millones en 1950 a Gs.10.425 millones en 1954 (ver Grafico 4), manteniendo con-

**Gráfico 2. PIB per Cápita del Paraguay. Periodo 1950-1954**  
(En Gs. constantes de 1982)



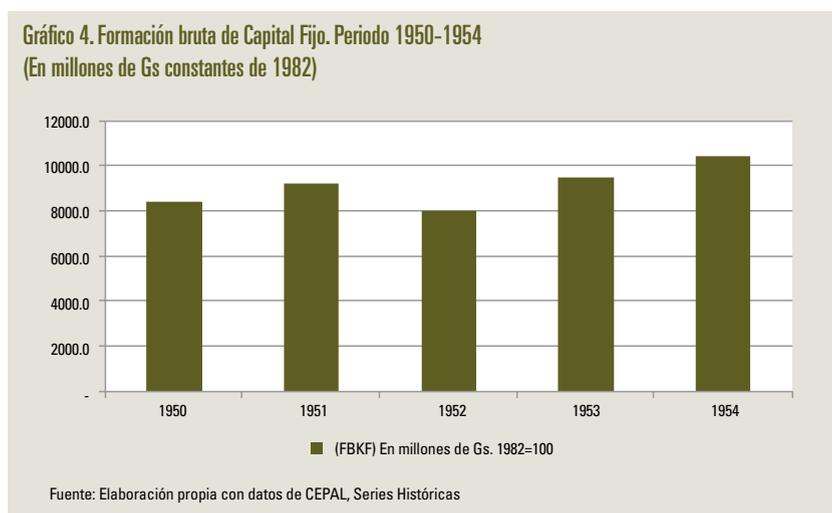
Fuente: Elaboración Propia con datos del FMI

**Gráfico 3. PIB por Tipo de Actividad Económica**



Fuente: Elaborado en base a datos de BCP y CEPAL

sistentemente una tendencia ascendente.<sup>28</sup> El crecimiento de la formación bruta de capital fijo, en este caso, muestra la deficiente base de bienes de producción que existía en los últimos años de la década del 40, presumiblemente resultado de la gran crisis económica derivada de la guerra civil de 1947, que destruyó buena parte de las capacidades productivas del país.<sup>29</sup>



17, mantuvo sus creces durante todo el gobierno de Chaves. En el periodo que se extiende de 1950 a 1953, el país sufrió una fuerte inflación, con un promedio del 79,2%. Esta situación tenía como causas la caída de la oferta nacional del trienio previo, la expansión del dinero generada por el crédito a privados y el

28 La inversión extranjera directa se mantuvo constante en alrededor de US\$ 60 millones al año (en dólares de 1950).

29 Banco del Paraguay (1948)

déficit fiscal<sup>30</sup>. El acaparamiento por parte de comerciantes locales tuvo asimismo repercusión en la variación de los precios. La disparidad del crecimiento del salario mínimo y el costo de vida muestra como el efecto de la inflación mermaba las capacidades de las familias asalariadas. Entre Julio de 1950 y junio de 1953, el salario mínimo se incrementó a un ritmo inferior al aumento del costo de vida (ver Tabla 2). Las familias de menores recursos debieron recurrir a estrategias como el trabajo de los hijos menores y trabajos de amas de casas ocasionales (así como a ollas comunes entre muchos familiares) para paliar esta situación.<sup>31</sup>

Tabla 2. Costo de Vida y Salarios. Periodo 1950-1953

Año	Indice del Costo de Vida (1946=100)	Var. %	Salario	Var. %
1950	437		256	
1951	640	46,4	378	47,7
1952	1614	157,2	751	98,7
1953	2205 (34,0%)	34,0	1163	54,9

Fuente: Borda, D. (1989) con datos de Fisher, F. y FMI.

La respuesta institucional a este problema fue principalmente el establecimiento de precios topes de mercaderías, el racionamiento de las mismas, y la regularización del abastecimiento de estas. Las herramientas que se emplearon para este efecto fueron el decreto ley 24637/51 (que estableció precios topes para mercaderías en general), la intervención de la Comisión Mixta de Venta y distribución de Azúcar y el Decreto 9710/50 de Defensa a la Economía Nacional (que amplió las regulaciones estatales

<sup>30</sup> Borda, D. (1987) Op. Cit.

<sup>31</sup> Miranda, A. (1980).

referentes al tope de precios, racionamiento y porcentajes de beneficios comerciales). Era de esperarse que la mayoría de estas medidas no fuesen muy eficaces, más aun dada la facilidad con que mercaderías de contrabando podían ingresar al país.<sup>32</sup>

En cuanto a las finanzas públicas, los ingresos del gobierno aumentaron de 63,7 millones de dólares en 1949 a 563,6 millones de dólares en 1953 (valor nominal).<sup>33</sup> Los aranceles de importación y exportación, los impuestos especiales y los impuestos a la renta fueron las principales fuentes de ingresos. En general, los gastos del gobierno superaron a los ingresos, con los gastos de defensa nacional representando aproximadamente un tercio del presupuesto del gobierno, incluso en tiempos de paz.

La deuda interna aumentó del Gs 115 millones en 1949 a Gs 269 millones en 1953 mientras que la deuda externa se redujo de US\$ 12,4 millones en 1949 a US\$ 9,6 millones en 1953, sin incluir la deuda de los equipos de defensa adquiridos a proveedores italianos en la década de 1930, pagos que fueron suspendidos desde la Segunda Guerra Mundial y no se habían reanudado al final del periodo. Los créditos públicos concedidos por el Banco del Paraguay y el Banco Central pasaron de Gs 91 millones de dólares en 1949 a Gs 608 millones en 1953, siendo la mayor parte del incremento causado por préstamos otorgados por el Banco Central (creado en 1952) a bancos que operaban en Paraguay.

Las exportaciones en 1953 estaban constituidas mayoritariamente por fibra de algodón, tabaco, frutas y productos derivados de caña de azúcar (44,2 por ciento del valor total de las exportaciones). Las exportaciones de quebracho representaban un 14,43 por ciento de todas las exportaciones. Entre 1946 y 1949 las reser-

32 Miranda, A (1980). Op. Cit.

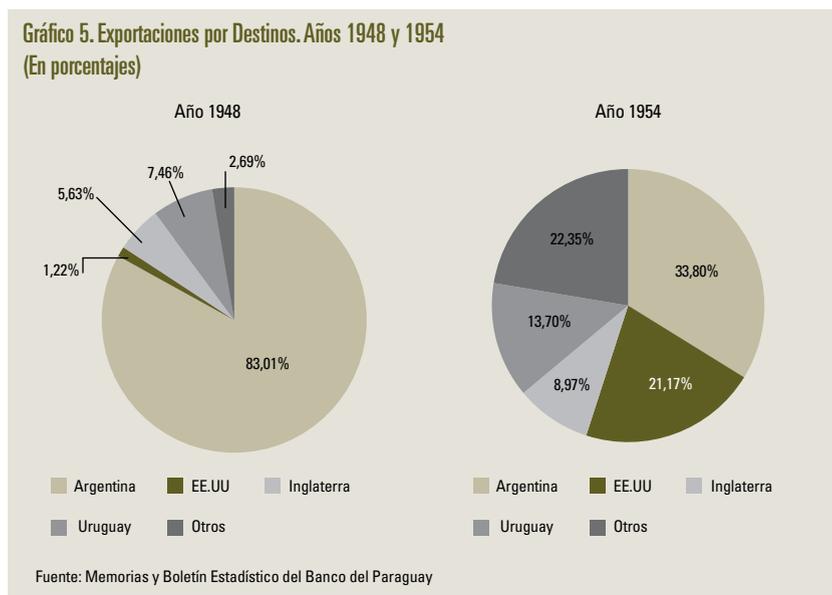
33 Misión operativa de EEUU en Asunción, con datos del BCP y el EximBank. US Department of Commerce. (1954).

vas internacionales declinaron de \$11,1 millones a \$3,1 millones, pero en el periodo 1949 - 1953 las mismas aumentaron de \$3,1 millones a \$16,1 millones. El mejoramiento del desempeño en cuanto a las reservas internacionales fue resultado, en gran medida, del mejoramiento de la balanza comercial, derivada de una combinación de factores incluyendo un incremento importante en las exportaciones durante la guerra de Corea y las restricciones a las importaciones a través del control, por parte del gobierno, de un importante volumen de divisas extranjeras.

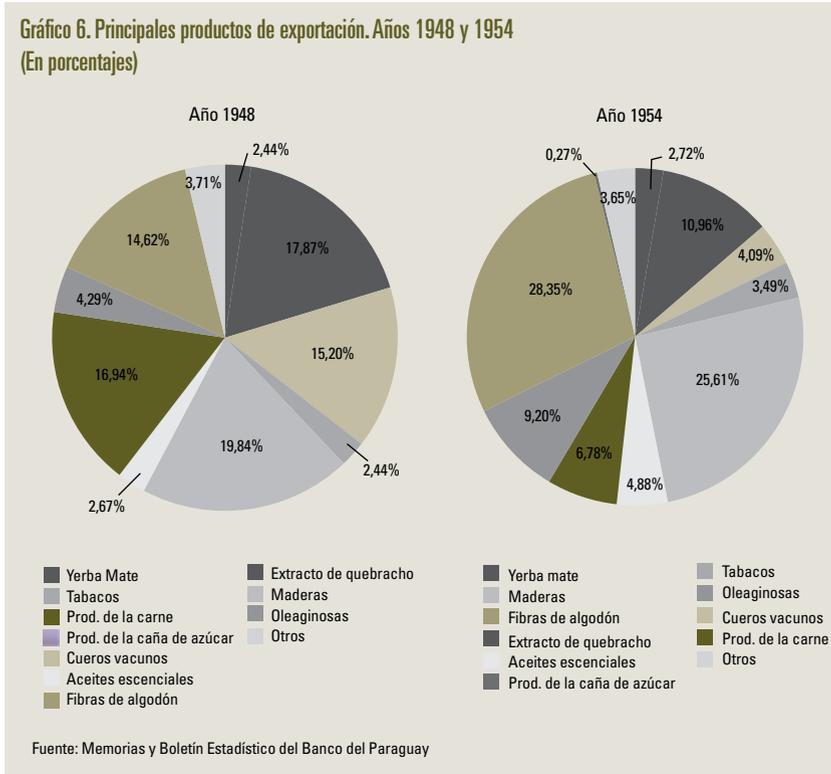
Se produjo, además, un cambio importante en los principales mercados de destino de las exportaciones: los mercados se diversifican, dejándose de concentrar de modo casi exclusivo en Argentina. Mientras que 83,01% de las exportaciones paraguayas en 1948 tenían como destino final Argentina, en 1954 este porcentaje baja al 33,80%. Este proceso estuvo relacionado con la mayor participación de Estados Unidos, Inglaterra y Uruguay en el comercio con Paraguay. Alrededor del 10% de la oferta exportable paraguaya tenía como destino estos tres países en 1948, aunque para 1954, alrededor del 45% de las exportaciones de Paraguay ya se destinaban a esos mercados. Es necesario notar la ausencia de Brasil entre los 10 socios comerciales principales de Paraguay durante estos años, ante la ausencia de vías de intercambio entre ambos países.

Por otra parte, la composición de la canasta exportable tuvo cambios considerables durante este periodo. Las fibras de algodón y la madera crecieron fuertemente durante esos años: en 1948, en conjunto, representaban poco más del 35 por ciento de la oferta exportable. Sin embargo, su participación conjunta aumentó hasta casi el 55 por ciento de la oferta para 1954. El bajo dinamismo de la ganadería se evidencia en la caída de la participación de las carnes y cueros vacunos, que pasó de 16,9 por ciento (para los

productos de la carne) y 15,2 por ciento (para el cuero) en 1948 a 6,8 por ciento y 4,1 por ciento respectivamente en 1954. Por otra parte, el extracto de quebracho, un producto que concentraba buena parte de la oferta en 1948 (17,9 por ciento) pasa a tener en 1954 un peso menor (10,9 por ciento). Este cambio de la oferta se vio impulsado por un crecimiento importante en la producción de fibras de algodón, que pasó de Gs. 12,6 millones a Gs. 223,2 millones, lo cual implicó la casi duplicación de su participación: del 14,6 por ciento en 1948 al 28,3 por ciento en 1954.



**Gráfico 6. Principales productos de exportación. Años 1948 y 1954**  
(En porcentajes)



## CONCLUSIÓN

A pesar que la administración Chaves brindó estabilidad al escenario político, la escasez de mano de obra calificada y equipamiento impidió la construcción de obras de infraestructura que se manifestaban ya críticamente necesarias para aumentar la producción nacional. La escasez y la incertidumbre política se combinaron para alimentar la inflación y destruir la confianza del inversionista. A su vez, las dificultades económicas del principal mercado de Paraguay, la Argentina, debilitaron aun más la

posición del país. Estos problemas fueron exacerbados por una estructura de gobierno que designaba un rol importante al Estado en la economía, especialmente apto para liderar un programa de desarrollo económico acelerado, pero que fracasó en crear un ámbito político capaz de crear el consenso necesario para llevar a cabo una estrategia de crecimiento coherente.

El 4 de mayo de 1954 se produce el golpe de Estado que derroca a Chaves, en un clima económico muy negativo: alta inflación, grandes desarreglos financieros y corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amaral, R. (1994) *Los Presidentes del Paraguay*, Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Universidad Católica.
- Baer, W. and M. Birch (1987). "The International Economic Relations of a Small Country: The Case of Paraguay". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 35, No. 3.
- Banco del Paraguay (1948). *Memoria Correspondiente al Ejercicio 1947* Asunción, Paraguay.
- Birch, M.H. (1992) "Pendulum Politics: Paraguay's National Borders, 1940-1975". En Herzog, L. (ed.) *Changing Boundaries in the Americas*. Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- Borda, D. (1987) "La Estatzización de la Economía y la privatización del Estado en el Paraguay". Revista *Estudios Paraguayos* Vol. XVII N° 1-2. Asunción: Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".
- Cardoso, E. (1959) *Breve Historia del Paraguay*. Asunción
- Constitución de la República del Paraguay de 1940.
- Danco, L. (1963) "A review of some factors influencing the economic development of Paraguay, 1954-1959." Case Western Reserve University. Tesis
- Embajada de Estados Unidos en Asunción, Foreign Service Dispatch #316
- Hanratty D. y S. W. Meditz (edits). (1988) *Paraguay: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress. Disponible en <http://countrystudies.us/paraguay/>
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), 1951. "Project for Agricultural Development in Paraguay", Technical Report. Washington D.C.
- Miranda, A. (1980). *Apuntes sobre el Desarrollo Paraguayo 1940-1973* Asunción: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Vol. 1
- Miranda, A. (1980). *Apuntes sobre el Desarrollo Paraguayo 1940-1973*. Asunción: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Vol. 2
- Miranda, C.R. (1990) *The Stroessner Era: Authoritarian Rule in Paraguay*. Westview Press, Inc., Boulder, Colorado.

- Roett, R. y R.S. Sacks, (1991) Paraguay: *The Personalist Legacy*. Boulder, CO: Westview Press, 1991
- Scavone Yegros, R. (2010) “Guerra Internacional y Confrontaciones Políticas” en Telesca, I. (coord.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus.
- Seiferheld, A. (Comp.) (1987). *La Caída de Federico Chaves: Una Visión Documental Norteamericana*. Asunción, Paraguay: Editorial Histórica.
- US Department of Commerce (1954), “Investment in Paraguay: Conditions and Outlook for United States Investors.” Washington D.C.

# FINANCIAMIENTO EXTERNO, INSTITUCIONALIDAD AUTORITARIA y LENTO CRECIMIENTO

Los primeros años de gobierno  
de Alfredo Stroessner. 1954-1972

Melissa Birch\*

## INTRODUCCIÓN

Alfredo Stroessner Matiauda, un militar considerado como de gran capacidad técnica fue nombrado Jefe de las Fuerzas Armadas por el presidente Federico Chaves a fines de 1951. Desde ese puesto, se dedicó a movilizar a los colorados conservadores y grupos que se oponían a la cercanía de Chaves con el gobierno populista argentino del General Perón. Stroessner se encargó de conspirar, primero, para provocar la salida del Banco Central de Epifanio Méndez Fleitas (un referente de peso entre los colorados), y luego, para crear una división entre este y el presidente Chaves, de manera a dividir a los llamados “democráticos” en el poder. De esta forma, al debilitar a los partidarios del gobierno, las Fuerzas Armadas podrían acceder al poder<sup>1</sup>.

Entre el 3 y el 8 de Mayo de 1954, una serie de levantamientos militares en Asunción y alrededores produjo alianzas cambiantes entre las fuerzas leales a Chaves, Méndez Fleitas y el mismo

<sup>1</sup> A. Nickson (2010) pp. 265-294.

\* **Se agradece la valiosa contribución de Nicolás Quintana y Lucas Arce para la elaboración de este trabajo.**

Stroessner. Esto acabó con una alianza tacita entre Stroessner y Méndez Fleitas para retirar a Chaves de la presidencia. Una vez conseguido este objetivo, Tomás Romero Pereira asumió como presidente provisional y se llamó a elecciones. En estas elecciones, Stroessner fue candidato único. En primera instancia, Stroessner asume la presidencia en Agosto de 1954 con el objetivo de cumplir el mandato de Chaves, aunque luego permanecería en la presidencia por 35 años.<sup>2</sup>

La primera fase del gobierno de Stroessner gravitó en torno a la consolidación de su poder y el establecimiento de mecanismos eficaces de represión. La segunda fase se caracterizó por el establecimiento de las instituciones y estrategias que caracterizarían a la economía paraguaya para el resto de su mandato y más allá del mismo.

## CONTEXTO

En la década de 1960, la economía paraguaya se presentaba como francamente abierta, orientada a la agricultura (39 por ciento del PIB) y con bajos niveles de ingreso per-cápita. La población era predominantemente rural y crecía a una tasa promedio del 2,7 por ciento anual, pasando de 1,8 millones de personas en 1962 a 2,4 millones de personas en 1972.<sup>3</sup> El analfabetismo se redujo de 25,6 por ciento en 1960 a 20,0 por ciento en 1970, mientras que el promedio de años de escolaridad era de 4,2 años en la población de 15 años y más<sup>4</sup>.

---

2 Ibid.

3 O. Corvalán Vazquez (1984).

4 Fernandez C. and A. M. Naranjo (2005).

La mayor parte de la población activa se encontraba empleada en labores agrícolas (55 por ciento), principalmente de subsistencia. La agricultura era también la principal fuente de divisas, representando el 60 por ciento de los ingresos de exportación.<sup>5</sup> El entorno empresarial se caracterizaba por el predominio de las microempresas, la mayoría de los cuales eran de propiedad individual, y poseían un puñado de empleados como máximo. Entre 1962 y 1972 se produjo un aumento en la tasa de actividad en el sector servicios<sup>6</sup>. El número de trabajadores profesionales y técnicos pasó de 19.200 en 1962 a 30.000 en 1972, lo que de alguna manera marca el comienzo de una diversificación hacia actividades menos tradicionales. Galeano, Campos y Rivarola sugieren que el lento crecimiento de la población ocupada en la actividad agrícola se debió a la migración internacional, principalmente a Argentina, mientras que el sector industrial perdió participación en el empleo, beneficiándose el sector servicios como consecuencia de la urbanización.<sup>7</sup>

Tabla 1. Evolución de la Fuerza de Trabajo por Ocupación (%)

	1962	1972
Profesionales y Técnicos	3,3	4,0
Directores y Gerentes	0,7	0,6
Empleados	3,5	3,7
Vendedores	5,9	6,6
Artesanos y Operativos	17,2	17,4
Otros	69,4	67,7

Fuente: Corvalán Vázquez (1984)

5 Melissa Birch and Werner Baer (1984).

6 Corvalán Vázquez (1984).

7 L. Galeano, D. Campos, y D. Rivarola (1984).

Tabla 2. Crecimiento anual de la PEA según ramas de actividad (%)

Tipo de Ocupación	1950-1962	1962-1972
Agricultura y Ganadería, Caza, Pesca y Silvicultura,	2,61	1,52
Minas y Canteras	2,47	7,68
Industria	2,36	1,38
Construcción	2,83	5,23
Electricidad, aguas y servicios sanitarios	4,58	6,84
Comercio	2,65	4,62
Transporte y Comunicaciones	3,51	3,58
Servicios	2,13	3,75
Ocupación no especificada	---	9,5

Fuentes: Galeano, Campos y Rivarola (1984). En base de los Censos de Población 1950, 1962, y 1972.

## La Cooperación Internacional

El gobierno de Stroessner utilizó la cooperación internacional para mantener el poder bajo su control. A su vez, el contexto de guerra fría permitió a Stroessner contar con el apoyo de Estados Unidos, ya que el líder paraguayo era visto como una fuente de contención del comunismo en Paraguay<sup>8</sup>. Los principales proyectos de inversión pública se encontraban en obras de infraestructura, todas ellas basadas en la financiación extranjera. Las más importantes incluyeron un proyecto con Brasil para construir una carretera y un puente que unan Asunción con el sistema de carreteras de Brasil y la construcción de la represa de Acaray.

La cooperación con Estados Unidos creció en el contexto de Guerra Fría. Stroessner se identificó con Occidente, y adoptó la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense. La doctrina en-

8 F. O. Mora (1998).

fatizaba el uso de la seguridad y las Fuerzas Armadas para contrarrestar las “amenazas comunistas internas y externas”, aunque los dictadores latinoamericanos tendieron a usarla para suprimir la oposición política, asegurar el apoyo económico y político de Estados Unidos, y extender la vida y la legitimidad del régimen.<sup>9</sup>

En 1964, el gobierno de Paraguay firma un tratado militar bilateral con los Estados Unidos. Dicho tratado, tenía por objetivo dotar a las fuerzas armadas paraguayas y a la policía con equipamiento por una suma de US\$ 750 mil, con el fin de la defensa contra el comunismo internacional. El tratado tuvo otro resultado más evidente. A pesar de la retórica de Guerra Fría, las fuerzas armadas y la policía recibieron un equipamiento adecuado para el control de la rebelión interna del país, más que para una defensa posible en caso de los conflictos internacionales. Además, las fuerzas militares estadounidenses entrenaron a las fuerzas paraguayas en las últimas técnicas de guerra de guerrillas, inteligencia militar y contrainteligencia policial. Esta ayuda fortaleció el aparato represivo del régimen de Stroessner, más que cualquier otro posible impacto en el desarrollo económico.

Las inversiones del sector privado argentino en industrias extractivas y de servicios públicos de Paraguay eran de larga data, por lo que la ayuda extranjera y la cooperación entre gobiernos aumentó en el marco del régimen de Stroessner. En virtud de un acuerdo bilateral de 1958, los gobiernos de Argentina y Paraguay crearon una Comisión Técnica Mixta para estudiar el potencial hidroeléctrico de los rápidos de Yacyretá-Apipé en la parte baja del río Paraná. En 1964, la Comisión presentó un estudio para la identificación de dos alternativas viables para el emplazamiento de la represa. Sin embargo, la necesidad de contar con más estu-

---

9 Ibid.

dios retrasó el proyecto. El progreso del mismo se estancó en la década de 1960, al mismo tiempo que los intereses y la atención de Paraguay se desplazaban hacia el Este<sup>10</sup>.

La cooperación de Brasil con Paraguay fue enmarcada por la actitud de las políticas desarrollistas de Brasil, que comenzó con el Plano Lafer en la década de 1950. La justificación brasileña era que el Paraguay tenía aspiraciones compatibles con los objetivos de desarrollo de Brasil. Además, en cada emprendimiento (carreteras, puentes, represas) Brasil estaría utilizando solo recursos propios, sin utilizar divisas, lo cual se traduciría en el desarrollo de la capacidad técnica de Brasil y un mercado rentable para los productos brasileños. Por otra parte, disminuiría la influencia relativa en Paraguay de su rival regional, Argentina<sup>11</sup>. La cooperación brasileña incluyó intercambios culturales y asistencia militar, aunque estuvo centrada en la construcción de importante infraestructura.

El Puente de la Amistad que unió la ciudad de Puerto Presidente Stroessner (actual Ciudad del Este) a la ciudad brasileña de Foz do Iguaçu, fue inaugurado en enero de 1961 (aunque el propio puente no se terminó hasta 1964). El puente, un regalo de Brasil al Paraguay, permitió la vinculación de los sistemas de carreteras paraguayas y brasileñas. Esta vinculación le otorgó, además, al Paraguay la oportunidad de hacer uso del puerto brasileño de Paranaguá, (a unos 600 kilómetros de la frontera) concedido como puerto libre para la importación y exportación. Esta ruta terrestre hasta el Atlántico serviría como alternativa, en la búsqueda de los mercados mundiales, a la vía navegable del Río de la Plata, que tenía, tradicionalmente, al puerto de Buenos Aires como puerta de

---

10 M. H. Birch (1992).

11 Birch (1992).

salida para las exportaciones paraguayas<sup>12</sup>. Durante la ceremonia de inauguración del puente, el presidente brasileño Kubitschek presentó al Presidente Stroessner los planes para el proyecto de la construcción de la hidroeléctrica de Acaray-Monday<sup>13</sup>. Stroessner esperaba obtener préstamos de los bancos de desarrollo multilaterales recientemente formados para financiar el costo estimado en US\$ 15 millones, para la construcción de esta central hidroeléctrica.<sup>14</sup>

Mientras que Paraguay se movía lentamente con el proyecto Acaray, los brasileños comenzaron a explorar el potencial energético de los Saltos del Guairá (*Sete Quedas* en Brasil) en 1961. El diseño de una represa con 10 millones de KW de capacidad instalada, a un costo estimado de US\$ 1025 millones, fue presentado por el ingeniero brasileño Octavio Marcondes Ferraz en 1963. Sin embargo, la represa se ubicaba en un área que fue objeto de una disputa de larga data sobre la demarcación fronteriza entre Paraguay y Brasil. Por lo tanto se dio un compás de espera hasta que la controversia estuviese resuelta. Brasil incluso trasladó tropas a la zona en disputa en 1965, provocando las protestas de Paraguay. Las relaciones se mantuvieron tensas por un año y desembocaron en negociaciones secretas en la década de 1970.

A partir de la década de 1960, una afluencia importante de inmigrantes brasileños habían comenzado a establecerse en tierras aptas para el cultivo, situadas cerca de la frontera oriental con Brasil, en los actuales departamentos de Amambay, Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú. El aumento de los precios de las tierras agrícolas en el estado de São Paulo y los altos precios de la soja, terminaron desplazando a los agricultores de Brasil hacia el oeste,

---

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

en el estado brasileño de Paraná (que limita con Paraguay). Estas eran consideradas como las más ricas tierras agrícolas disponibles. Un técnico reconocido de la época, contratado por un poderoso empresario cafetero de Brasil para evaluar la tierra paraguaya para fines productivos, informaba que el suelo de la región Oriental de Paraguay era el mejor que haya visto en su vida.<sup>15</sup>

En la década de 1970, los agricultores brasileños vieron la oportunidad de vender sus tierras en Brasil y comprar grandes extensiones en el Paraguay, trayendo consigo conocimientos y el equipamiento mínimo necesario para realizar agricultura mecanizada, especialmente adecuada para el cultivo de soja<sup>16</sup>. Las agencias de desarrollo rural en Brasil estuvieron dispuestas a ayudarlos a partir de créditos blandos y servicios de extensión agrícola.

Además, los brasileños tuvieron acceso al financiamiento del Banco Nacional de Fomento de Paraguay a tasas de interés mucho más bajas que las vigentes en Brasil<sup>17</sup>. Dado que la titulación era un problema menor para los colonos brasileños, también era más fácil para ellos contar con crédito. Había rumores que algunos brasileños obtuvieron créditos aún sin títulos de propiedad y que utilizaban la financiación barata para comprar sus tierras en el Paraguay<sup>18</sup>.

La colonización brasileña en el campo paraguayo, por lo tanto, fue el resultado de varios factores: los esfuerzos de colonización por el gobierno de Paraguay, el desarrollo de una infraestructura vial que integró la región de la frontera oriental de Paraguay en el sistema agrícola de Brasil, el agotamiento de la tierra en el lado brasileño, y la ventaja comparativa (precios de la tierra y la

15 A. Da Mota Menezes (1990).

16 A. Nickson (2009).

17 A. Da Mota Menezes (1990).

18 *Ibid.*

financiación) de la tierra paraguaya *vis a vis* la tierra brasileña, En 1971, se estimaba que unos 30 mil inmigrantes brasileños, unas 4.500 familias ocupadas en la producción agrícola, habitaban la región.

**Tabla 3. Desarrollo de la Frontera Oriental 1962-1972**

	Población, 1962	Población, 1972	Crecimiento interperiodo (%)
Alto Paraná	24.067	78.037	224,24
Amambay	34.505	65.257	89,12
Caaguazú	125.318	213.358	70,25
Total	183.890	356.650	93,94

Fuente: Herken, J.C. (1975)

La colonización por los brasileños y paraguayos tuvo como resultado la casi duplicación de la población en la Región Oriental: se pasó de 183.890 habitantes en 1962 a 356.650 habitantes en 1972. Sólo en el departamento de Alto Paraná, la población se multiplicó más de tres veces, de 24.067 personas en 1962 a 78.037 habitantes en 1972.<sup>19</sup>

## Contexto interno

Los primeros años del régimen de Stroessner tuvieron como principal característica la consolidación, en torno a su figura, de un sistema político estable después de 20 años de cambios de régimen forzados y desprolijas transiciones.

<sup>19</sup> J.C: Herken (1975).

Stroessner terminó con el disenso dentro del Partido Colorado y las Fuerzas Armadas, donde la oposición al líder fue severamente castigada. La violenta represión policial de fines de mayo de 1955 (luego de una manifestación de estudiantes) llevó a la condena por parte de la Cámara de Diputados.<sup>20</sup> La respuesta del Ejecutivo fue contundente: disolución del Congreso, reimposición del estado de sitio, y envío de tropas para ocupar Asunción. El 1 de junio, alrededor de 300 opositores fueron arrestados y deportados a Argentina, donde formaron un movimiento colorado en el exilio llamado Movimiento Popular Colorado (MOPOCO). En 1962, fue aplacada una rebelión militar contra la “coloradización” de las Fuerzas Armadas de forma muy similar.<sup>21</sup>

Recién durante la década de 1960 se desarrolló un proceso de reincorporación de los actores políticos: en 1962 un pequeño grupo de liberales obtienen estatus legal como partido político y el régimen le permite ocupar escaños en el Congreso con el nombre del Partido Liberal (PL). En 1964, los Febreristas regresaron del exilio y también se les otorgó estatus legal. El proceso de liberalización política alcanzó su punto máximo en 1967 con la legalización del tradicional Partido Liberal bajo el nombre de Partido Liberal Radical (PLR). Sólo continuaban proscritos los comunistas y los antiguos partidarios de Méndez Fleitas (MOPOCO)<sup>22</sup>. En 1967, hubo una tímida oposición en el sistema político, pero la mayor amenaza, el Partido Colorado, estaba bajo control. Este partido se convirtió totalmente al stonissmo, dada que la seguridad y prosperidad de cada miembro dependía de la continuación del régimen<sup>23</sup>.

---

20 Para mayor información, ver Nickson, A. (2010).

21 Ibid.

22 R. Roett and R. S. Sacks (1991).

23 P. H. Lewis (1980).

Para 1967, Stroessner ya había servido dos mandatos “constitucionales” además de haber completado el segundo mandato de Chaves, y se preparaba para un tercer mandato. Como obstáculo a su tercera reelección se encontraba la “dictatorial” Constitución de 1940, la cual limitaba a dos el número de mandatos que un mismo presidente podía asumir. Una Convención Constituyente fue convocada en 1967 para producir una nueva Carta Magna que permitiría a Stroessner continuar siendo reelegido.<sup>24</sup> La nueva Constitución permitía no solo la reelección del dictador sino que, además, la reestructuración del Congreso bicameral con un mecanismo de distribución de bancas que le aseguraba, al dictador, el control de la mayoría con un Congreso “pasa-papeles”.<sup>25</sup> Dos tercios de las bancas eran ocupadas por el partido mayoritario mientras el tercio restante sería distribuido proporcionalmente conforme a los votos obtenidos en las elecciones generales entre los partidos minoritarios.

Probablemente, en respuesta a la presión de la comunidad internacional, Stroessner hizo todo lo posible, dentro de un régimen represivo, para guardar las apariencias de una democracia. En 1968, Stroessner “ganó” elecciones y se creó el Congreso Bicameral. Con el tiempo, la ayuda y la financiación internacional impusieron mayores condicionamientos que lleven hacia una mayor democratización del régimen.

---

24 Roett, R. and R.S. Sacks (1991): La nueva Constitución permitía una sola reelección pero la norma se aplicaba a presidentes electos desde la promulgación de la nueva Carta Magna por lo que a los efectos de la nueva constitución el primer mandato de Stroessner sería el iniciado luego de las elecciones de 1968 y podría ser constitucionalmente reelegido una vez más. En 1977 una enmienda modificó la redacción permitiendo al presidente ser reelegido sin límites (traducción de los autores), p. 57.

25 Roett, R. and R.S. Sacks (1991): el Congreso se limitaba a aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo (traducción de los autores).

## ESTRATEGIA

La austeridad fue la característica más sobresaliente de la política del gobierno de Stroessner y con el tiempo se convirtió en una virtud que se asoció con el dictador. No quedaba claro si esta política era una continuación de las prácticas del programa de estabilización que se inició en la década de 1950 o una estrategia bien pensada desarrollada por el régimen en sí mismo. Pero ciertamente ha definido la forma en que el gobierno generó y asignó recursos durante el período. Los planes de desarrollo se ejecutaron en la medida que se pudiesen obtener recursos externos.

Si bien el progreso económico era el objetivo declarado del gobierno de Stroessner, la movilización de recursos internos no lo era. Mirando retrospectivamente, desde el final de la Guerra de la Triple Alianza los colorados y los liberales solo estuvieron de acuerdo en un punto: el gobierno debía evitar a toda costa elevar el nivel de impuestos. El régimen Stroessner no fue la excepción. En un informe del Banco Mundial,<sup>26</sup> se nota la frustración creciente de los expertos internacionales:

*... los ahorros del sector público no han logrado aumentar lo suficiente para financiar una proporción adecuada de las inversiones públicas en rápido aumento. ... La raíz del problema es que la estructura tributaria ha sido insuficiente para las necesidades de ingresos de la economía. En 1964-65, una misión conjunta de expertos fiscales de la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo recomendó una reforma fiscal total, incluyendo cambios tan básicos como la introducción del sistema de impuesto sobre la renta ... y una revisión del impuesto sobre las ventas, generador altamente ineficiente de ingresos. Sin embargo, hasta mediados de 1968, el Gobierno no había aplicado ninguna de las recomendaciones de la misión de*

---

26 IBRD (1969).

*la OEA / BID y poco esfuerzo se hace para elevar el nivel de los ingresos públicos a través de mejoras administrativas y de los controles. (p. iii)*

Así, el crecimiento de la economía se daba a través de la incorporación de capital extranjero y el desarrollo del sector agro-exportador, sin alterar los patrones existentes de propiedad. Esta estrategia fue compatible, y proporcionó una justificación, para el mantenimiento de mecanismos represivos. En 1959, durante una reunión de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), Stroessner expresó audazmente su opinión:

*“Me siento orgulloso de proclamar que la prosperidad general de esta nación se basa directamente en los factores de firmeza y tranquilidad con las cuales mi gobierno ha podido establecer... desarrollo económico... no es posible lograr excepto a través de la incorporación de nuevos capitales y nuevas técnicas, los cuales no pueden ser obtenidos de afuera... a no ser mediante medidas que faciliten nuestro acceso a inversionistas extranjeros. Para lograr esto, el gobierno debe garantizar su habilidad de preservar la paz nacional”<sup>27</sup>*

Un ejemplo claro de la aversión a los impuestos fue la política del gobierno con respecto a la deuda pública. El gobierno aseguraba que incurría en deudas “únicamente para acelerar el ritmo y el nivel de las inversiones en infraestructura” para apoyar las actividades directamente productivas y para “promover y fortalecer la inversión directa en los sectores productivos”. La preferencia era el endeudamiento externo en lugar de crédito interno, porque este último “implicaba presiones inflacionarias”. El servicio de la deuda debía mantenerse “a niveles razonables con respecto a los ingresos de divisas” obtenidos de las exportaciones. Algún político opositor ingenioso bien podría haber enunciado la política del gobierno como: se incurrirá en inversión pública pero únicamente

---

27 Citado en Lewis (1980). Traducción de los autores.

para acelerar el ritmo y nivel de deuda externa (y ayuda), puesto que los registros muestran que todas las inversiones públicas significativas se financiaron a través de ayuda o deuda externa.

Para gestionar la entrada de fondos extranjeros y asignarlos a proyectos de infraestructura aprobados por el gobierno, fueron creadas una serie de instituciones. El Banco Nacional de Fomento (BNF) fue creado en 1961 para extender el crédito hacia actividades productivas, especialmente las contempladas por la política gubernamental. Esta función de crédito era llevada a cabo previamente por el Banco Central. Por lo tanto, la creación de BNF puede ser considerado como un esfuerzo para aislar al Banco Central de las presiones políticas, dado que el crédito del BNF se concedía sobre todo por este tipo de razones. La asignación de créditos para la agricultura pasó de 27 por ciento de todo el crédito en 1960 a 24 por ciento en 1970. Los créditos a las actividades ganaderas aumentaron del 10 al 17 por ciento mientras que el crédito asignado a la industria se redujo del 31 al 18 por ciento. Los créditos a la exportación aumentaron de 6 a 10 por ciento. Las tasas de interés para la agricultura y la industria, que oscilaban entre el 9 y 10 por ciento en 1960, alcanzaron el 13 por ciento en 1970. Para actividades de comercio y otros, las tasas de interés eran de 12 por ciento en 1960, aumentando a 15 por ciento en 1970<sup>28</sup>.

En 1968, el Gobierno presentó el Plan Nacional del Trigo. Redactado por un tecnócrata, Hernando Bertoni, el plan fue diseñado para aumentar la producción de trigo de 7.000 a 20.000 toneladas por año. En un solo año, de 1968 a 1969, la superficie dedicada al trigo pasó de 21.000 a 60.000 hectáreas<sup>29</sup>. El programa alentó a la mecanización de la agricultura, que a su vez

---

28 F. Vera (1984).

29 Lewis (1980).

se benefició de los rendimientos de otros cultivos como el maíz, arroz, y sorgo.

En la segunda mitad de la década del 50, con el objetivo de poblar el interior del país, el gobierno redoblo sus esfuerzos de colonización. La política colonizadora Paraguay había sido responsabilidad del Instituto de Reforma Agraria (creada en 1951) hasta 1962 cuando paso a denominarse Instituto de Bienestar Rural (IBR).<sup>30</sup> Llegaría a ser piedra angular de la política rural del gobierno de Stroessner. Junto con la apertura de una carretera hacia el este que conectó Asunción con el sistema de carreteras de Brasil, el IBR fue fundamental para el desarrollo de la región oriental del país y la expansión de la “frontera agrícola.”

A diferencia de otros países en desarrollo, el Paraguay experimentó una migración rural-rural, de la región rural minifundaria de los alrededores de Asunción hacia la región Este del país. El IBR y la ruta que unía Asunción con la región de la frontera oriental (con Brasil) fueron los principales motores de esta migración. Con la creación del IBR en 1962 se continuó y vigorizó el esfuerzo de colonizar la región oriental del Paraguay. Entre 1963 y 1973, unas 14.000 familias campesinas paraguayas fueron reubicadas en asentamientos precarios en la región de la frontera oriental. La población en la región fronteriza constituía un 18,3 por ciento de la población paraguaya en 1962 y llegó a representar un 22,2 por ciento de la población, en 1972<sup>31</sup>.

El Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) fue creado en 1962 junto con el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BN Ay PpV), en 1971 para afrontar el problema del creciente déficit habitacional.<sup>32</sup> Los fondos de estas

30 Mora Martínez, E. (2008).

31 Birch and Baer (1984).

32 Enríquez G., Efraín (1984).

instituciones, mayormente provenientes de asistencia internacional, fueron canalizados hacia empresas de construcción afines al régimen, creando así empresas y familias con intereses alineados a los del gobierno y su dictador.

Consistente con la moda de la época entre países pequeños pero orgullosos, Paraguay estableció su propia aerolínea nacional, Líneas Aéreas Paraguayas (LAP), la cual inició sus operaciones en 1963.<sup>33</sup> Esta empresa completó el portafolio aeronáutico nacional, pues las rutas internacionales de LAP se sumaron al servicio de cabotaje de la estatal LATN. El gobierno era propietario, además, de una flota mercante, la planta de la Industria Nacional del Cemento (INC) creada en 1969, y el prácticamente difunto Ferrocarril Central Carlos Antonio López (FCCAL) creado en 1965.

La educación, sin embargo, no fue una prioridad para el gobierno de Stroessner. La Universidad Nacional (UNA) fue estrechamente controlada por el régimen dictatorial y sufrió una fuerte falta de financiación después de la represión a estudiantes y profesores disidentes del régimen, además de varias purgas. La Universidad Católica de Asunción (UCA) abrió sus puertas en 1960; con sucursales en Concepción, Encarnación y Villarrica. La UCA tuvo entre sus principales preocupaciones el compromiso de la Iglesia con la reforma social que propiciaron las encíclicas del Papa Juan XXIII. En 1962, La Juventud Católica creó el Centro de Trabajadores Cristianos para competir con la Confederación General de Trabajadores (CPT) controlada por el Gobierno, alcanzando unos 3.000 afiliados. Las Ligas Agrarias Cristianas se pusieron en marcha en 1962, focalizando su accionar en la alfabetización de los campesinos y los programas de concientización. Llegó a contar con cerca de 3.000 miembros.

---

33 Birch, M. H. (1992).

## DESEMPEÑO

### Una Base para el Crecimiento Futuro

La estrategia produjo un crecimiento económico lento pero constante y un entorno económico estable en líneas generales: se mantuvo la inflación bajo control y se fijaron las tasas de cambio en Gs. 126 por dólar durante el período. Luego de las turbulencias económicas y políticas del período 1945-1955, esta estabilidad fue muy apreciada por los consumidores y los inversionistas.

El PIB real creció en promedio a una tasa anual del 4,4 por ciento de 1954 a 1972, pero su patrón de crecimiento fue muy variable, con picos de hasta 8,8 por ciento (1967) y caídas de hasta -0,8 por ciento (1960). En términos del PIB real per cápita, la tasa de crecimiento anual fue de 1,7 por ciento: pasando de 0,3 por ciento en 1960 a 4,2 por ciento en 1972. En este sentido, se observa, también, una variación muy importante en el PIB per cápita durante los años del primer periodo de Stroessner. La mayor profundidad de las caídas y los movimientos ascendentes menos pronunciados permiten observar que los efectos del crecimiento económico inestable se hicieron sentir en una sociedad con gran crecimiento poblacional (ver Gráficos 1 y 2).

Más difícil de percibir, pero muy significativo, fue el proceso de concentración de riqueza. Durante el periodo que se extiende de 1960 a 1970, la porción de la renta nacional total recibida por el quintil más pobre de la población se redujo desde 4 por ciento a sólo 3 por ciento, mientras que la porción recibida por el 5 por ciento superior, la población con mayores ingresos, aumentó de 30 a 50 por ciento. Por otra parte, las remuneraciones pagadas a los empleados se redujeron como porcentaje del ingreso nacio-

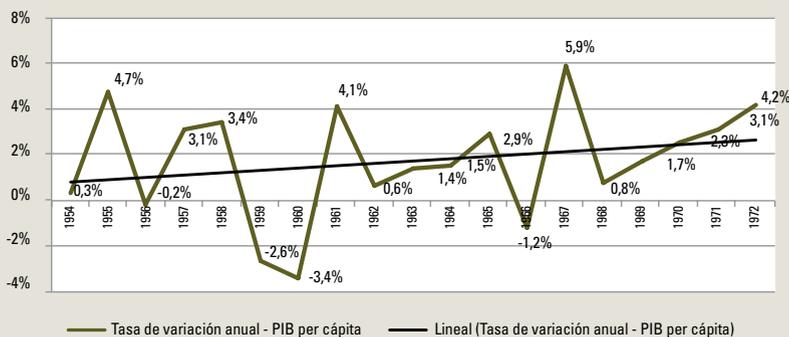
nal de 37,5 a 35,4 por ciento entre 1962 y 1973<sup>34</sup>. Existían, por lo tanto, algunos indicios de una tendencia hacia una creciente desigualdad de distribución del ingreso, en un período aparentemente estable.

**Gráfico 1. Tasa de Crecimiento Real del PIB**



Fuente: Banco Central de Paraguay y Estimaciones de la CEPAL con datos oficiales para el período 1950-1961.

**Gráfico 2. Tasa de Variación Anual del PIB per Cápita**



Fuente: BCP, DGEEC y Estimaciones de la CEPAL con datos oficiales para el período 1950-1961.

34 Lewis (1980).

Respecto a la composición del PIB por sectores económicos, no hubo grandes cambios. La participación de la agricultura permaneció como la principal entre los sectores económicos, con un promedio de 36,4 por ciento para todo el periodo. El comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles se convirtió en el segundo sector de mayor participación, con un promedio de 22,8 por ciento. La industria manufacturera tuvo una participación promedio de 15,7 por ciento, mostrando poca evolución. En un momento donde otros países de la región se encontraban desarrollando un modelo de sustitución de importaciones que agregaba un mayor peso a este sector de la economía, Paraguay se mostraba aun muy rezagado. Es notorio también el poco peso que tuvo la construcción en la composición del PIB de este periodo (2,2 por ciento), teniendo en cuenta el escaso desarrollo de la infraestructura en el país hasta ese momento .<sup>35</sup>

La tasa de inflación promedio del período era de 4,38 por ciento, pero en realidad se distinguían tres etapas: una inicial con un promedio de 12,4 por ciento (59-61), un escenario controlado y estable en 1,73 por ciento (62 a 70), y una posterior suba del 9 por ciento (71-73). Evidentemente, el plan de estabilización sirvió para contener la inflación durante los primeros años de su puesta en acción, aunque luego de 1970, ello ya no fue posible hacerlo.

---

35 En Brasil, por ejemplo, el sector industrial crecía a una tasa promedio de 10,7 por ciento por año entre 1956 y 1971, aumentando su participación del 26% del Producto Interno Neto en 1949 a casi 40 por ciento en 1974. Fuente: Baer, Werner (1983).

**Gráfico 3. Composición del PIB por sectores económicos. Periodo 1954-1972 (Porcentajes)**



Fuente: BCP y CEPAL

**Gráfico 4. Tasa de inflación. Periodo 1958-1972**



Fuente: Elaboración en base a W. Baer and M. Birch, (1984), con datos del FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

El ahorro interno y la inversión se situaban en alrededor de 12-13 por ciento del PIB<sup>36</sup>. Cerca del 75 por ciento de la inversión pública ,entre 1965 y 1972, se destinaba a transporte, comunicaciones y electricidad. La inversión agrícola pública alcanzo un promedio de 2,8 por ciento y la inversión industrial ,en promedio, un 4,5 por ciento<sup>37</sup>.

La producción agrícola crecía a una tasa promedio de 2,9 por ciento por año entre 1960 y 1972. En este contexto, se destaca el efecto del Plan de Trigo, que alimentó el incremento de ese cultivo a partir de 1966. También se estima que el Plan beneficiaba los rendimientos de soja, cultivo que inició una tendencia de crecimiento rápido en 1970, El PIB industrial real creció a una media de 6,6 por ciento por año, desde 1961 hasta 1972<sup>38</sup>.

En el plano energético, el periodo se caracterizó por un aumento importante de la demanda que no fue acompañado por un aumento de la oferta. Mientras Stroessner esperaba el financiamiento externo para la construcción de la represa de Acaray, el país estaba necesitado de energía eléctrica. El consumo de electricidad aumentó de 95,8 GWh por año en 1960 a 287,8 GWh por año en 1972: una tasa media del 9,7 por ciento al año, o alrededor de 5,6 por ciento más rápido que el PIB de Paraguay<sup>39</sup>. El consumo per cápita pasó de 44,2 kWh por habitante en 1962 a 143,7 Kwh por habitante en 1972. Estas tasas de crecimiento indican que la demanda podría haber sido limitada por la capacidad de generación y que el mercado estaba dispuesto a absorber más de lo que la red eléctrica era capaz de producir. Hasta finales de 1960, la ANDE suministraba electricidad sólo a Asunción y

---

36 Werner Baer and Melissa Birch (1987).

37 Enriquez Gamón, "La Economía Del Sector Público."

38 Herken, J.C. (1975).

39 R. Canese (1983).

sus alrededores, pero durante este período se instalaron plantas de generación térmica en San Lorenzo, PJ Caballero, y Antequera<sup>40</sup>. La represa de Acaray finalmente se inauguró en 1969, lo que permitió a la ANDE servir a una porción más grande del país e incluso exportar parte de su energía a la Argentina.

El consumo de petróleo de Paraguay (y de los combustibles derivados del petróleo medido en toneladas equivalentes de petróleo - TPE) continuó creciendo, pasando de 106.091 TPE a 211.302 TPE. El uso de biomasa era de 369.833 TPE y 77,3 por ciento del consumo en 1960 a 494.395 TPE y 66,5 por ciento del consumo en 1970. El aumento de la demanda de Gasoil/Diesel fue más significativo, lo que refleja tal vez el crecimiento en el parque de transporte, de maquinarias para movimiento de suelos y construcción de carreteras y de maquinarias agrícolas. Se pasó de 14.900 a 88.521 TPE en el mismo período<sup>41</sup>.

Tabla 4. Uso de Energía en Paraguay, en TPEs. 1965-1975

Uso	1965	1970	1975
Usos Productivos:	265.674	300.909	434.712
Industrial (electricidad)	16.822	29.594	53.131
Termo-industrial	242.592	241.906	339.449
Otros usos productivos	6.260	29.409	42.132
Transporte	68.400	120.094	155.838
Uso Domestico	273.290	318.432	389.717
Gobierno y Alumbrado Publico	3.067	4.146	7.823
Total	610.431	743.581	988.090

Fuente: Canese, R. (1983).

40 Ibid.

41 Ibid.

La tasa de cambio se mantuvo en Gs 126 por US\$ durante el período y el país estabilizó y recuperó sus reservas internacionales, que pasaron de USD 0,91 millones en 1960 a USD 17,52 millones en 1970. La magnitud de la inversión extranjera directa para el período 1962-1969 no fue muy significativa, excepto para el establecimiento de *Adela Investment*, una multinacional que priorizó a Paraguay entre sus inversiones<sup>42</sup>. Por otra parte, la deuda externa creció de \$ 23 millones en 1960 a \$ 115 millones en 1973. Este aumento fue el resultado de una política de Stroessner para evitar la molestia del aumento y pago de impuestos, a sus partidarios influyentes, a pesar que el plan de estabilización original de la década de 1950 incluía la necesidad de una reforma tributaria<sup>43</sup>.

La variación anual de la formación bruta de capital fijo del periodo 1954-1972 fue muy oscilante. La variabilidad alcanzó picos de 66 por ciento (en 1958) y caídas del -26 por ciento /en 1962). Se puede afirmar que esta oscilación, como suele ser normal, registra un patrón similar al del crecimiento de la actividad económica durante el periodo. Sin embargo, puede observarse cierta estabilización hacia la línea de tendencia media del periodo, en torno al 9% a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta.

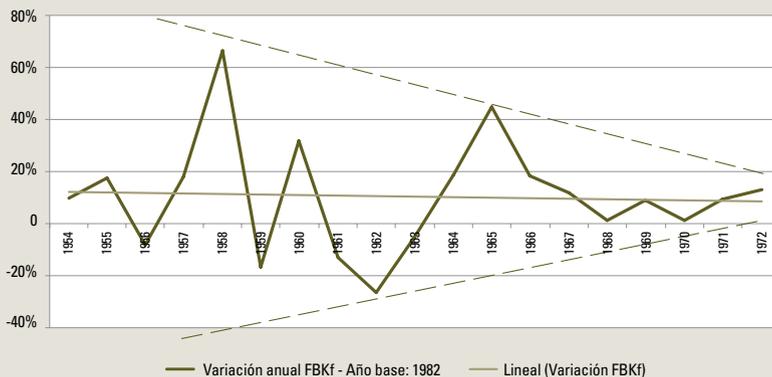
Con respecto al comercio exterior, el saldo de la balanza comercial se muestra primeramente como favorable, y luego nulo y desfavorable. Hacia fines de los 60, las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones, debido en parte a proyectos de infraestructura estatal financiados con importantes entradas de capital público extranjero.

---

42 Herken, J.C. (1975).

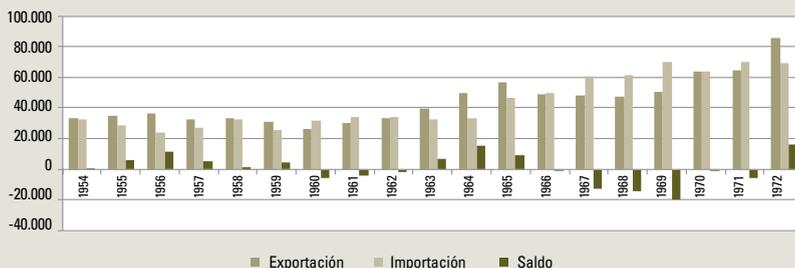
43 Lewis, Paul (1980).

**Gráfico 5. Variación Anual de la Formación Bruta de Capital Fijo.**



Fuente: CEPAL Series Estadísticas Históricas

**Gráfico 6. Balanza Comercial de Paraguay. Periodo 1954-1972**  
(En miles de US\$ FOB)



Fuente: Departamento de Economía Internacional - GEE - BCP.

Se puede observar cierta diversificación en las exportaciones (el crecimiento de “Otros” de la tabla 5) con la reducción de la participación de Quebracho y Ganadería. El aumento de los niveles de las exportaciones de madera coincide con la aceleración de la tasa de deforestación en el Paraguay, que pasó de 123.000

hectáreas por año en 1960 a 212.000 hectáreas por año en 1970. Ya sea debido a la falta de interés del gobierno o a la colonización de áreas protegidas, este fue el comienzo de una tendencia hacia una deforestación devastadora, con costos ambientales y económicos para las generaciones futuras.

Tabla 5. Composición de las Exportaciones por Productos (%)

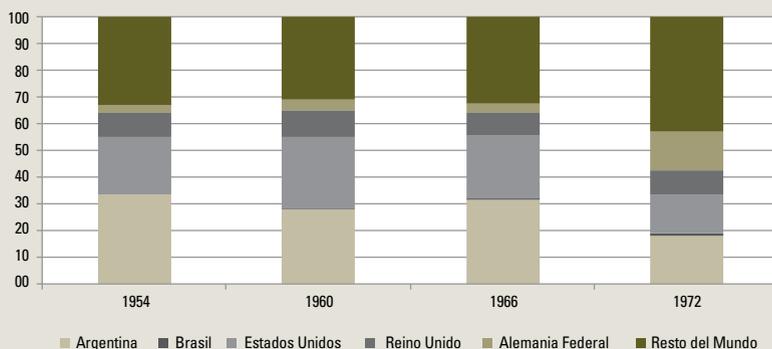
Composición de Productos:	1960	1970
Exportación		
Productos de Madera	14,9	19,7
Ganado	35,2	26,7
Tabaco	5,9	9,0
Algodón	1,1	6,3
Azúcar	0,3	---
Aceites Vegetales	5,7	10,9
Aceites Esenciales	3,7	3,2
Extracto de Quebracho	10,9	3,1
Otros	7,4	21,1
Total	100	100

Fuente: W. Baer, y Birch, M. (1984)

El inicio de otra tendencia se hace evidente cuando se observa el origen y el destino del comercio externo de Paraguay, donde la característica más destacada es el aumento, aunque relativamente minúsculo, de la participación de Brasil. También, existe un aumento interesante en las exportaciones hacia Alemania Federal, que puede ser entendido como un fenómeno de la recuperación de esa economía una vez salida de la crisis de posguerra. Además, se observa el declive de la importancia de Argentina y Estados Unidos como mercados de destino de los bienes de exportación

paraguayos, como resultado de la mayor diversificación de las exportaciones y la recuperación de las economías europeas durante la década del 60.

**Gráfico 7. Distribución Geográfica de las Exportaciones de Paraguay**  
(En porcentajes. Años seleccionados. Periodo 1954-1972)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.

## CONCLUSIÓN

La primera etapa de Stroessner está marcada por la búsqueda de la estabilización del régimen y la mayor liberalización de las medidas económicas. Durante estos primeros años, el régimen stronista se impuso políticamente sobre las facciones opositoras, ya sean civiles o militares. A la vez, brindó oportunidades abriendo espacios geográficos para la posibilidad de generar emprendimientos.

La mayor parte de las inversiones importantes de esta época son resultado de actores externos o el Estado, ayudado a su vez con financiamiento extranjero. La ayuda de Estados Unidos, en

base al apoyo a un pretendido régimen anticomunista como el stronista, fue vital para mantener la estabilidad política y económica. En este periodo comienza a notarse el declive de la influencia argentina en el país, resultado de las crisis económicas de ese país, pero también por la aparición de otros Estados con intereses propios en Paraguay. Uno de estos estados con fuertes intereses en Paraguay fue Brasil, país que en esos momentos comienza su pujante ascenso montado sobre un constante crecimiento económico en ese período. Paraguay y Brasil comienzan a componer un relacionamiento más estrecho, pero no por ello vacío de conflictos.

Uno de estos conflictos, a causa del litigio territorial que se agudizó debido a la propuesta inicial de emplazamiento de una represa, se recompuso luego de la firma de un acta a fines de junio de 1966. La llamada Acta Final declaraba que “...la energía eléctrica eventualmente producida por la variación en la elevación del río Paraná, incluyendo los Saltos del Guairá o *Salto Grande das Sete Quedas* hasta la desembocadura del río Iguazú, se dividirá en partes iguales entre los dos países.” Las negociaciones que condujeron a este acuerdo se llevaron a cabo en total secreto y su contenido no se conoció hasta 1973. Se formó una comisión mixta, se realizaron estudios preliminares, y el Tratado de Itaipú fue firmado finalmente en 1973<sup>44</sup>. Este proyecto fue fundamental en la creación de la bonanza económica de finales de la década de 1970 y tendría un impacto de gran alcance en la economía y la sociedad paraguaya en las décadas siguientes.

---

44 Birch (1992).

## BIBLIOGRAFÍA

- Baer, Werner (1983). *The Brazilian Economy: Growth and Development*. Second Edition. Praeger. New York.
- Baer, Werner, and Melissa Birch (1984). “La Posición Económica Externa del Paraguay.” En C. Fletschner (ed.) *Economía del Paraguay Contemporáneo*, 2:453-492. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos ((CPES). Asunción
- . (1987) “The International Economic Relations of a Small Country: The Case of Paraguay.” *Economic Development and Cultural Change* 35, no. 3 (April 1987): 601-627.
- Birch, M. H. (1992) “Pendulum politics: Paraguay’s national borders, 1940-1975.” en L. Herzog (ed.) *Changing Boundaries in the Americas: new perspectives on the US-Mexican, Central American, and South American borders*. University of California-San Diego, Center for U. S.-Mexico: 203.
- Birch, Melissa, and Werner Baer (1984). “Expansion of the Economic Frontier: Paraguayan growth in the 1970s.” *World Development* 12, no. 8: 783-798.
- Canese, R. (1983). *Itaipú y la Cuestión Energética en el Paraguay*. Vol. 7. Biblioteca de Estudios Paraguayos. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Asunción.
- Corvalán Vázquez, O. (1984) “RR.HH y Empleo en Paraguay.” En C. Fletschner (ed.) *Economía del Paraguay Contemporáneo*. Vol. 1. CPES. Asunción.
- Da Mota Menezes, A. (1990) *La herencia de Stroessner: Brasil-Paraguay, 1955-1980*. Carlos Schauman Editor. Asunción.
- Enriquez Gamón, E. (1984) “La Economía del Sector Público.” En C. Fletschner (ed.) *Economía del Paraguay Contemporáneo*, 2. CPES. Asunción.
- Fernandez, C. and A. M. Naranjo (2005). “Economic Growth in Paraguay.” En Fernández Arias, E; Manuelli, R. y J. Blyde (eds.) *Sources of Growth in Latin America: What is Missing* . 305–372. BID: Washington, D.C.
- Galeano, L., D. Campos, and D. Rivarola (1984). “Cambios en la Estructura Productiva y Tendencias en el Empleo.” En C. Fletschner (ed.) *Economía del Paraguay Contemporáneo*, Vol. 2. CPES. Asunción.
- IBRD (1969). *Current Economic Position and Prospects of Paraguay*, Washington, D.C.

- Herken, J.C. (1975) “Desarrollo Capitalista, Expansión Brasileña y Condiciones del Proceso Político en el Paraguay.” *Revista Nueva Sociedad*, Marzo-Abril, no. 17: 44-62.
- Lewis, P. H. (1980) *Paraguay Under Stroessner*. University of North Carolina Press.
- Mora, F. O. (1998) “The Forgotten Relationship: United States-Paraguay Relations, 1937-89.” *Journal of Contemporary History* 33, no. 3 : 451-473.
- Mora Martínez, E. (2008). *Campo 9, un polo de desarrollo en la “Marcha hacia el Este,”*. Editorial El Lector. Asunción.
- Nickson, A. (2009) “Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay.” *Journal of Latin American Studies* 13, no. 1: 111-131.
- . (2010) “El Régimen de Stroessner (1954-1989).” En I. Telesca (ed.) *Historia del Paraguay*. Editorial Taurus. Asunción
- Roett, R., and R. S. Sacks (1991). *Paraguay: the Personalist Legacy*. Westview press, 1991.
- Vera, F. (1984) “Evolución y Tendencias del Sistema Financiero Paraguayo.” En C. Fletschner *Economía del Paraguay Contemporáneo*, Vol. 2:262 279. CPES. Asunción.

# AUGE ECONOMICO, ESTANCAMIENTO Y CAIDA DE STROESSNER. 1973-1989

Lucas Arce  
Walter Zárate

## INTRODUCCIÓN

La tercera fase del gobierno de Alfredo Stroessner marca el inicio de un crecimiento económico sin precedentes (1973-81), pero seguido por un periodo de recesión y estancamiento (1982-89), que caracterizaría a la economía paraguaya hasta los primeros años del nuevo siglo.

## CONTEXTO

### Contexto Doméstico

A inicio de los años ´70, la economía paraguaya se caracterizaba por ser abierta con una fuerte dependencia del sector agrícola (más del 30 por ciento del PIB provenía de este sector) y un bajo ingreso per-cápita<sup>1</sup>. Hasta 1970, la población paraguaya, predomina

---

<sup>1</sup> El ingreso per-cápita aumento de US\$ 924 en 1970 a US\$ 1617 en 1980, para ubicarse en sólo US\$ 1618 en 1989 después de una década de grandes oscilaciones. Para más información ver cuadros 4 y 13.

minantemente rural, experimentaba un crecimiento moderadamente alto (2,6 por ciento en promedio por año), atenuado por la permanente emigración de paraguayos principalmente hacia la Argentina<sup>2</sup>. Después de 1970, el proceso migratorio se invierte, Paraguay empezaba a ser receptor de población extranjera, como por ejemplo la brasileña que se instala en el Este del país<sup>3</sup>. La población comenzó a crecer más rápidamente y la tasa de crecimiento demográfica se ubicaba en torno al 2,8 y 3,3 por ciento respectivamente, pasando de 2,4 millones en 1972 a 3,3 millones en 1982, para alcanzar 4,5 millones en 1992<sup>4</sup>.

La mayor parte de la fuerza laboral se encontraba ocupada en el sector agrícola (48%), en la mayoría de los casos en agricultura de subsistencia. La agricultura se constituía también en la principal fuente de recursos externos, representando el 90 por ciento de los ingresos por exportación<sup>5</sup>. El sector industrial todavía incipiente se distinguía por su escasa participación en el empleo (1972: 14% de la población ocupada), y en el producto (1973-81: 17,4% del PIB).

Entre 1972 y 1982 se registró una significativa expansión en sectores no tradicionales de la economía paraguaya como la construcción, el comercio y las finanzas. En 1972, el sector de la construcción representaba el 3,9 por ciento de la población económicamente activa (PEA) ocupada, mientras que en 1982 pasó a representar 6,7 por ciento del total, para alcanzar 7,1 por ciento en 1992. El sector comercio y finanzas que en 1972 representaba el 8,8 por ciento del PEA pasó a representar 9,3 por ciento en 1982 y 14,6 por ciento en 1992. (Tabla 1)

---

2 Fletschner, Carlos. (1984)

3 Nickson, A. (2009).

4 Corvalán Vásquez, Oscar. (1984).

5 Fletschner, Carlos. *Op. Cit.*

Sin embargo, a partir de 1982 la gran mayoría de los sectores comenzaron a perder dinamismo económico<sup>6</sup>. El sector agrícola y la construcción se estancaron primero, para luego caer fuertemente. El empleo comenzó a deteriorarse en todos los sectores, produciéndose una fuerte caída de las fuentes de trabajo<sup>7</sup>. En el sector agrícola, la tasa de crecimiento promedio anual pasa de 2,2 por ciento<sup>8</sup> durante el periodo 1972-82 a 0,8 por ciento en el periodo 1982-1992. En el sector de la construcción, que había ganado una cierta preponderancia en la estructura ocupacional, mientras que en el periodo 1972-82 crecía a un ritmo de 14,7 por ciento anual, en el periodo 1982-92 su tasa promedio de crecimiento anual cae hasta el 4,2 por ciento.

Hubo otros sectores de gran dinamismo en la creación de puestos de trabajo en los años '70 que fueron afectados fuertemente por la crisis como, por ejemplo, el sector de "finanzas, seguros e inmuebles" que pasó de un acelerado crecimiento anual promedio del 20,1 por ciento a tener un decrecimiento anual promedio de -3,2 por ciento en el decenio subsiguiente. (Tabla 2).

---

6 Sin embargo y a pesar de la crisis, hubo sectores que presentaron tasas de crecimiento importantes como el sector de electricidad, agua y saneamiento y servicios que crecieron por la enorme disponibilidad de energía eléctrica existente y de los planes de electrificación del país. Estas tasas de crecimiento compensaron de alguna manera la caída observada en los demás sectores, que modificó su participación de un total de 42,3% en el periodo 1972-82 a poco más del 34% en el periodo 1982-92.

7 La tasa de desocupación abierta a nivel nacional se elevó de 2,9 por ciento en 1972 a 4,4 por ciento en 1982.

8 Sin embargo, según el informe socioeconómico del BID de diciembre de 1983, el cambio porcentual promedio del PIB por trabajador empleado en agricultura tuvo un crecimiento muy importante en estos años: mientras en el periodo 1962-1973 era de 1,5%, para el periodo 1973-1981 fue de 5,5%.

**Tabla 1. Población Económicamente Activa Ocupada, por Sector Económico (Participación porcentual)**

Sectores	1972	1982	1992
Agricultura	47,9	41,2	33,0
Industria	14,0	12,0	12,4
Construcción	3,9	6,7	7,1
Transporte y Comunicaciones	2,8	2,9	3,3
Comercio y Finanzas	8,8	9,3	14,6
Servicios	16,9	16,8	19,9
Otros	5,7	11,1	9,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo de Población y Encuesta de Hogares. Diferentes años.

**Tabla 2. Crecimiento de la Población Ocupada, por Sector Económico (Variación promedio anual)**

Sectores	1972 - 1982	1982 - 1992
Agricultura	2,2	0,8
Ganadería	-1,8	9,8
Silvicultura, Caza y Pesca	-3,8	10,9
Minas y Canteras	4,3	6,4
Industrias	2,2	3,9
Construcciones	14,7	4,2
Electricidad, Agua y Serv. Sanitarios	2,9	28,7
Transporte y comunicaciones	5,0	5,0
Comercio	3,4	14,5
Finanzas, seguros e inmuebles	20,1	-3,2
Hoteles y restaurantes	43,0	14,3
Servicios	4,1	6,0
Total	42,3	34,4

Fuente: Censo de Población y Encuesta de Hogares. Diferentes años

## Contexto político y la cooperación internacional

Este periodo se caracterizó por el apogeo y caída del poder stronista, muy vinculado al devenir económico del Paraguay. Stroessner pudo consolidar su poder a partir de una coyuntura económica muy beneficiosa para el país, pero a su vez no pudo dar respuesta a los desafíos provenientes de ese mismo cambio de coyuntura en la década posterior. Eso, sumado a otros factores (como su envejecimiento y el recambio generacional en el partido gobernante) fueron decisivos en el agotamiento del régimen que gobernó al país durante 35 años.

En 1973, Paraguay y Brasil firmaron un tratado para la construcción de Itaipú, destinada a ser, hasta entonces, la hidroeléctrica más grande del mundo<sup>9</sup>. La construcción de la represa fue claramente la más grandiosa obra de infraestructura realizada por el régimen de Alfredo Stroessner. En un periodo donde la gran mayoría de los países de América Latina estaban acumulando gran cantidad de deuda externa para financiar el crecimiento económico, a raíz de la crisis del petróleo, el persistente déficit de la Cuenta Corriente en Paraguay fue enteramente financiado por el ingreso masivo de capitales provenientes del proyecto hidroeléctrico.

Estos ingresos provenientes de Itaipú, generaron una inmensa ola de gastos. La demanda por todo tipo de bienes y por la importación de bienes de lujo se incrementó sustancialmente. Paraguay se convirtió en el mayor importador regional de productos y prendas suntuosas, aunque apenas consumía el 5 por ciento de estos productos. El resto se revendía al Brasil, ya entonces el mayor mercado para ese tipo de negocios. El turismo de compra se extendió considerablemente y las operaciones de triangulación se

9 Más tarde, en el mismo año, Paraguay firmó con Argentina un tratado similar para la construcción de otra represa, llamada Yaciretá.

instalaron como todo un sistema que dinamizó fundamentalmente el sector comercial.

Como resultado de esta coyuntura, el Paraguay experimentó un rápido crecimiento económico durante los años 70. La construcción de la represa, a su vez, mantuvo el crecimiento económico hasta la finalización de la obra, a principios de los años 80.

Por otra parte, la cooperación internacional permitió al aislado gobierno legitimarse ante la comunidad internacional, así como una fuente de ingresos que suplía en parte las deficiencias estatales para la provisión de bienes y servicios públicos. En el caso de Estados Unidos, la tutela sobre Stroessner fue debida a la política de contención al comunismo implementada por gran parte de administraciones estadounidenses en la guerra fría, aunque esta no fuera una posibilidad real en Paraguay.<sup>10</sup> Por otra parte, el gobierno de Stroessner también realizó alianzas con otros regímenes autoritarios de la región y del resto del mundo, así como una política de acercamiento a algunos países del Asia (principalmente Japón y Taiwán)<sup>11</sup>.

Este “blindaje” externo estuvo acompañado a nivel interno por una estructura de alianzas entre Stroessner, el Partido Colorado y las fuerzas armadas paraguayas que permitieron la continuidad del régimen en base a la cooptación de miembros hacia adentro del partido, de fracciones y la represión a miembros disidentes del Partido Colorado y sectores opositores reacios a integrarse dentro del régimen patrimonialista de ese entonces.<sup>12</sup>

Así, se organizó una tríada institucional que formó parte el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y la burocracia estatal, en

---

10 Abente, D. (1990).

11 Snyder, R. (1992).

12 Abente, D. (1990). Op.cit. y Masi, F. (1989)

la cual Stroessner como cabeza del Estado mediaba entre el Partido Colorado y los militares, a partir de diferentes mecanismos de cooptación, basados en la distribución patrimonialista<sup>13</sup> y la coerción a los opositores.

Las Fuerzas Armadas, ya institucionalizadas en el poder desde los tiempos del gobierno de Higinio Morínigo (1940-1948) sufrieron la imposición de un criterio político en la asignación y ascenso de los oficiales, al supeditarlos a su pertenencia al Partido Colorado<sup>14</sup>. Incluso, los generales no pasaban jamás a retiro, lo cual dificultó aun más que los ascensos se dieran de manera cíclica y regular.<sup>15</sup> Además, se permitió la corrupción y el contrabando como una forma de garantizar la lealtad militar al régimen.

El Partido Colorado fue el resguardo civil para la vigencia en el poder de Stroessner<sup>16</sup>. Durante este periodo la frontera entre el Estado y el Partido Colorado se hizo cada vez más difusa: el acceso a cargos estatales y a la policía dependía de la afiliación al partido gobernante.<sup>17</sup> El Partido Colorado se financiaba a través del Estado, dando como resultado la fusión de las esferas públicas y partidarias. A pesar de ello, la formulación de políticas no formaba parte de las atribuciones del partido, este sólo se limitaba a dar apoyo de masas al Gobierno. Por otro lado, las seccionales coloradas<sup>18</sup>, además de actuar como control de movimientos opositores en su área de influencia, jugaban un rol de proveedor de

13 Powers, N. R. (1992).

14 Mora, F. (2003).

15 Fariña, B. y Boccia Paz, A. (2010).

16 Powers, N. R. Op.cit.

17 Según Abente, el control partidario absoluto sobre el aparato del Estado (las Fuerzas Armadas, la burocracia y la administración pública) sirvió para hacer tan borrosa la distinción entre el poder del Estado y el poder del partido que el vínculo que unía a los funcionarios públicos no eran sus cargos ni el hecho que fueran funcionarios del Estado, sino más bien su pertenencia al mismo partido político.

18 Comités políticos del Partido Colorado.

servicios (sobre todo en el interior), lo que determinó que el partido utilizara al Estado para sus intereses.<sup>19</sup> A su vez, la vigencia de la Constitución de 1967 permitió continuar el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, los cuales quedaron virtualmente subordinados al primero. El Poder Ejecutivo tenía potestad cuasi-absoluta para nombrar a los miembros del Poder Judicial y podía disolver el Parlamento con gran discrecionalidad.<sup>20</sup>

Por otra parte, la relación del régimen con la oposición política estuvo signada por un ejercicio de coerción hacia los actores más rebeldes y de inclusión para aquellos sectores permisivos frente a los designios del General. El ejemplo más resonante de este es el episodio ocurrido en 1977, cuando el Partido Liberal Radical (PLR) y el Partido Liberal (PL) acuerdan no presentarse a la siguiente votación. Ambos partidos, separados desde 1967 por la decisión de modificar la Constitución para permitir la reelección de Stroessner<sup>21</sup>, se encontraban en el parlamento y participaban de las elecciones hasta ese año. Para mantener el status quo, el Gral. Stroessner pactó con un grupo opositor dentro del PL para que se presente a las próximas elecciones. Los grupos del PLR y el PLA que se mantuvieron al margen de las elecciones se aglutinan en un mismo movimiento y toman el nombre del Partido Liberal Radical Auténtico. Sin embargo, el régimen le negó a este partido naciente la personería jurídica, por lo cual este grupo se mantuvo

19 Abente, D. (1996).

20 Fariña, B y Boccia Paz, A. *Op.cit.*

21 Según Fariña y Boccia Paz, después de las elecciones de 1963 ya no quedaban posibilidades para una nueva reelección, por lo que se preparó una nueva Carta Magna, promulgada en 1967. En su artículo 173, dicha Constitución permitía una sola reelección presidencial, ya fuera en forma consecutiva o alternada. Para permitir la continuidad del régimen, el 31 de agosto de 1976 el Parlamento sancionó la Ley 590, que establecía normas para la instalación de una nueva Convención Nacional Constituyente. La convención da lugar a la reforma constitucional de 1977, en la cual se modifica el artículo para permitir la reelección permanente. Ello le permitió a Stroessner ser reelegido ya no sólo en 1973, sino también en 1978, 1983 y 1988.

en la ilegalidad, con grandes dificultades para poder reunirse y llevar adelante una oposición real.<sup>22</sup>

Este comportamiento se combinó con una represión<sup>23</sup> selectiva que tuvo como finalidad combatir a todos aquellos grupos opositores no subsumidos a la lógica de cooptación del Estado, lo que dejó al Partido Colorado como la fuerza política indiscutida, permitiéndole extender su control sobre todos los movimientos civiles, sociales y políticos<sup>24</sup>. Por lo tanto, dichos movimientos fueron condenados a la marginalidad, y su actuación en la escena pública se criminalizó, desactivando en gran medida sus acciones en la sociedad.

La erosión de los elementos que dieron lugar a la sustentación y el apogeo del régimen en los años 70' fueron causales determinantes de su agotamiento en los años 80: la recesión económica post-construcción de Itaipú, la pérdida de apoyo internacional debido a los cambios mundiales y regionales (un contexto de promoción a los derechos humanos y de caída de las dictaduras en América Latina) y la lucha por la sucesión de un envejecido Stroessner.

En la década de los '80 la economía paraguaya ingresó a un periodo de recesión y estancamiento debido al agotamiento de tierras vírgenes aptas para la expansión agrícola, la caída de los precios de los productos agrícolas de exportación y el término de la construcción de Itaipú. Durante este periodo, la pobreza y la brecha social se incrementaron sustancialmente. Por otra parte,

22 Abente, D. 1996. *Op.cit.*

23 El sistema represivo imperante se sustentaba, por un lado, en la ley denominada "De Defensa de la Paz Pública y Libertad de las Personas" de 1970, la cual *perfeccionaba* la persecución jurídica a toda manifestación política. Por otro lado, también se sustentó en el estado de sitio (medida de excepción encontrada en el artículo 79 de la Constitución de 1967), que se mantuvo vigente durante toda la década del 70 hasta Abril de 1987. El artículo 79 permitía la detención de personas y prohibición de reuniones. Esta prerrogativa fue utilizada discrecionalmente mediante decretos emitidos rutinariamente cada 90 días. La justificación utilizada para su imposición se repitió cada vez, aargumentando la existencia de graves amenazas al control del orden interno.

24 Lambert, P. (1996).

un nuevo grupo de empresarios mayormente de los sectores de la construcción y servicios financieros relacionados, gestados al calor de la construcción de la hidroeléctrica, mucho más enfocada a la demanda interna (y por lo tanto a la coyuntura política y económica al interior del país) que las élites socioeconómicas tradicionales mas vinculadas a la agro-ganadería de exportación, va restando apoyos al régimen y empieza a ejercer presión para dar solución a esta crisis. También, el crecimiento de una clase trabajadora de cuello blanco en los centros urbanos (bancarios, comerciantes) y la clase media rural, desde donde tradicionalmente provenía la oposición a la dictadura, y un surgimiento de trabajadores de cuello azul, debido al auge de la construcción, se traduce en un mayor activismo en la escena política<sup>25</sup>, terreno no conveniente para una dictadura que siempre intentó aplacar este tipo de acciones.

El gobierno de Stroessner respondió a esta nueva coyuntura de manera bastante general. Respecto a la cuestión económica, trató de conseguir ayuda extranjera adicional para nuevos proyectos. El entorno internacional, sin embargo, había cambiado. Brasil y Argentina habían sufrido los efectos de la crisis de la deuda y no estaban en condiciones de emprender nuevos proyectos. Los Estados Unidos, desde el presidente Carter enfoco su lucha anti-comunista hacia América Central, y fue mucho más crítica sobre los abusos de los derechos humanos y la ausencia de instituciones democráticas en Paraguay, contrariamente a lo que había sucedido en el pasado<sup>26 27</sup>.

25 Abente, D.1990. *Op.cit.*

26 La deuda externa del sector público casi se cuadruplicó entre 1980 y 1988, pasando de sólo US\$ 633 millones a US\$ 2.493 millones. En febrero de 1989, Paraguay registraba US\$ 300 millones en atrasos de la deuda externa y tenía menos de US\$ 200 millones en reservas.

27 Así, en la década del '80 Paraguay por primera vez accedió a un financiamiento comercial para la realización de obras de infraestructura mediante la aceptación de un préstamo francés para modernizar y ampliar la cementera nacional, y una oferta brasileña para financiar la deuda y construir una planta siderúrgica nacional. Desde Japón llegó el financiamiento para los aeropuertos en dos ciudades fronterizas, Puerto Presidente Stroessner (hoy Ciudad del Este) y Pedro Juan Caballero. Estos proyectos fueron mal concebidos, y pueden verse como los últimos que buscaba garantizar el crecimiento económico y la estabilidad política.

El contexto político de movilizaciones constantes de los opositores al régimen no alcanzaba a ser lo suficientemente poderoso para por sí solo modificar la correlación de fuerzas. Fue, en última instancia, la cuestión sobre la sucesión en el poder del envejecido líder la causa principal de la implosión interna del Partido Colorado y de la consiguiente caída de la dictadura. La división del partido se produjo en torno a los militantes (un grupo que apoyaba la sucesión directa de Stroessner por sus seguidores más jóvenes) y tradicionalistas (formado por el cuerpo duro de la elite colorada, que veía la necesidad de mantener la estructura del Partido Colorado unida y con un funcionamiento similar al tenido en el periodo '50-'70), que hizo una tímida aparición a principios de los años '80 y se intensificó después de la convención del Partido Colorado de 1987.

Luego de una cirugía mayor realizada que dejó en evidencia la debilidad física de Stroessner, las facciones en el poder intensificaron su disputa en torno a la sucesión del líder. Allí, los militantes planearon apoderarse del control de las Fuerzas Armadas imponiendo a Gustavo Stroessner como sucesor de su padre mediante la jubilación forzosa de decenas de generales jóvenes y coroneles cuyos ascensos fueron diferidos por años. Este plan provocó una reacción en cadena, la mayoría de los miembros de las Fuerzas Armadas, ante la manipulación del proceso de ascensos, y cuando se filtró la noticia de que cientos de coroneles iban a ser pasados a retiro, se apresuraron los planes para un golpe de Estado.<sup>28</sup>

Finalmente, el 3 de Febrero de 1989 el golpe de Estado fue llevado adelante por un aliado de Stroessner en peligro de ser retirado, el General Andrés Rodríguez, oficial de más alto rango y opositor más poderoso al plan de los militantes. Dicho golpe pone fin a una dictadura de 35 años.

---

28 Abente, D. 1996. *Op.cit.*

## Contexto externo

El gobierno de Stroessner contó con una coyuntura internacional importante, que asociada a la construcción de la represa de Itaipú, permitió de alguna forma dar un cierto vigor a la economía paraguaya en la década del '70. La expansión de la economía brasileña y la política aplicada en la Argentina, son algunos de los factores que contribuyeron de manera significativa a la expansión de la economía.

En 1973 los precios de la soja, el algodón y la madera, principales rubros de exportación del Paraguay, mas que se duplicaron, permitiendo que sus términos de intercambio fueran bastantes favorables. Entre otras cosas, Paraguay tuvo acceso a tasas de interés muy bajas, incluso negativas en términos reales. La depreciación del dólar durante gran parte de la década del '70 favoreció considerablemente las importaciones del país, lo que permitió incrementar la inversión en bienes de capital y otros bienes de lujo, aumentando sustancialmente el turismo de compra.

Sin embargo, a partir de 1982 las condiciones externas fueron también sumamente desfavorables para la economía paraguaya. Los precios de sus principales rubros de exportación cayeron, como la soja que registro una caída en algo menos de 1 por ciento en 1980, a casi 15 por ciento en 1982. Por su parte, el precio del algodón se redujo a poco más de 9 por ciento en 1981 y 14,6 por ciento en 1982. Los precios de la madera y la carne también fueron desfavorables en los primeros años de la década del '80. Los precios internacionales de los productos básicos no volvieron a alcanzar los niveles de su momento de apogeo en toda esa década.

En efecto, a diferencia de lo sucedido en el periodo 1973-75, la economía brasileña en el periodo 1981-83 experimentó un agudo proceso de ajuste. Su producto bajó 2 por ciento en 1981 y tras

un leve aumento en 1982, se contrajo a poco más del 3 por ciento en 1983. Al mismo tiempo su inflación se disparó a 100 por ciento en 1981-82 y 178 por ciento en 1978. Este acontecimiento trajo consigo perturbaciones importantes a la economía paraguaya en esos años.

Cabe señalar que, a partir de la construcción de Itaipú, la influencia económica del Brasil termina de desplazar a la influencia argentina en la economía paraguaya. El proyecto de Itaipú sirvió como dinamizador de la economía paraguaya, aportando recursos monetarios y oportunidades para que empresarios locales provean de bienes y servicios al emprendimiento. Dentro de este proceso, la participación del capital y del mercado brasileño fue clave. Entre 1976 a 1980, el Paraguay se convirtió en el segundo mercado más importante para los productos brasileños en América Latina. Ya en el periodo 1973-1979, el 50,7% de importaciones paraguayas provinieron del Brasil mientras que las importaciones desde Argentina estuvieron alrededor del 19,6%. A su vez, entre 1975 y 1977 las exportaciones paraguayas a Brasil contaban en 28,8%, el doble de las exportaciones paraguayas hacia Argentina (14,4%). Incluso, a principios de la década del 80 el 60% de las operaciones financieras estaban controladas por bancos brasileños y la inversión brasileña era una de las principales fuentes de IED en Paraguay.<sup>29</sup>

Sin embargo, la influencia argentina sobre la economía paraguaya de ese periodo no debería ser desmerecida: la gran crisis argentina, donde el producto retrocedió más de 6 por ciento en 1981 y más de 5 por ciento en 1982, sacudió a Paraguay. Las importaciones argentinas disminuyeron 16 por ciento en 1981 y aproximadamente 44 por ciento en 1982. Su inflación fue aún

---

29 Masi, F. (1982).

más violenta que la brasileña, sobrepasando 130 por ciento en 1981, 200 por ciento en 1982 y 430 por ciento en 1983. Estos dos procesos de ajuste significaron una competencia durísima para la economía paraguaya, tanto en sus mercados externos como en su mercado interno<sup>30</sup>.

Por último, el alza en la cotización del dólar produjo la suba de las tasas de interés en el mercado estadounidense. Este fenómeno constituyó un factor adverso más, ya que complicó el manejo de la política económica en países como Paraguay, que vinculaban su moneda a la norteamericana<sup>31</sup>.

## ESTRATEGIA

Dos fueron los pilares fundamentales del auge de la economía paraguaya en la década del '70: (a) la construcción de la represa de Itaipú; y (b) la expansión de la frontera agrícola. Sin embargo, la década de los '80 se caracteriza por la falta de una política que hiciera sustentable el crecimiento de los años '70.

En 1973 los gobiernos de Paraguay y Brasil firmaban el Tratado que abría el camino para la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú<sup>32</sup>. El costo del proyecto que se inició en 1974, fue tres veces superior al PIB y las inversiones realizadas para su consecución han sido factores determinantes para el crecimiento económico sin precedentes de la década del '70.

---

30 Literalmente de Lynn Ground, R.(1984)

31 Literalmente de Richard Lynn Ground, R. Op.cit.

32 Ese mismo año también comenzaron las actividades vinculadas con la realización del otro emprendimiento binacional, Yacyretá, en forma conjunta con la Argentina.

El “efecto derrame” de Itaipú en otros sectores de la economía paraguaya fue considerable: las altas tasas de crecimiento en sectores tales como la construcción, la electricidad y los servicios básicos, estaban directa e indirectamente relacionadas con el emprendimiento. A su vez, Itaipú generó una gran cantidad de empleo directo. En 1978, poco más de 13.000 paraguayos trabajaban en la empresa. Asimismo, la construcción de la represa permitió el ingreso masivo de flujos financieros. Se estimaba que en el periodo 1977-80 la entrada anual de divisas fue de unos US\$ 250 millones. Esto proveyó liquidez al sistema financiero y abarató el costo del dinero<sup>33</sup>.

El sector de la construcción se convirtió en el sector líder de la economía, creciendo a una tasa promedio anual del 19 por ciento durante la década del '70 y superior al 30 por ciento en los años 1977-80<sup>34</sup>.

En la década del '60 el gobierno inició una política agresiva de colonización. En este contexto, fuertes inversiones en infraestructura (construcción de carreteras, silos, etc.), fueron realizadas y la frontera oriental del país fue abierta al desarrollo. En la década del '70, el establecimiento de numerosos asentamientos brasileños se unió a colonizadores paraguayos para contribuir de manera significativa a la expansión del sector<sup>35</sup>. Los colonos brasileños llegaron al país en respuesta a una serie de estímulos económicos: bajos precios para la tierra, impuestos bajos y tratamiento preferenciales a las exportaciones agrícolas, así como un mayor acceso al crédito<sup>36</sup>. Este contexto, asociado al aumento de la demanda externa y a las condiciones favorables de los precios internacionales,

33 Para más detalle ver: Baer, W. y Birch, M. (1984).

34 Banco Central del Paraguay, “Cuentas Nacionales”. Varios Números.

35 A fines de 1976 casi 90.000 títulos de propiedad habían sido emitidos, cubriendo casi 4 millones de hectáreas de tierras.

36 Baer W. y Birch M. 1984. *Op.cit*

les, hicieron que las nuevas tierras fueran utilizadas para la producción de la soja y el algodón, que rápidamente se convirtieron en los principales rubros de exportación<sup>37</sup>.

El desarrollo de las tierras fronterizas asociada a la construcción de la carretera que une al Brasil redujeron sustancialmente la tradicional dependencia del Paraguay respecto de la Argentina para sus vías comerciales. Mientras que en 1960 apenas 0,2 por ciento de las exportaciones iban al Brasil y sólo 0,8 por ciento de las importaciones se originaban allí, para 1981 los porcentajes respectivos habían alcanzado un aumento importante: 18,3 y 25,9. Incluso el comercio con Estados Unidos y Europa tuvo una ruta alternativa. Esta diversificación regional del comercio le ofreció al Paraguay un creciente control de sus contactos económicos y políticos.<sup>38</sup>

Asimismo, significó también un cambio sustancial en la distribución espacial de la población. En efecto, entre 1962 y 1982 como resultado del desplazamiento de la población al este y la inmigración del Brasil, la proporción de la población total residente en la zona tradicional de asentamiento declinó de 61,4 por ciento a 53 por ciento del total en el periodo señalado, a la vez que la del resto de la región oriental pasó de 34,5 por ciento a 45,1 por ciento del total. Por su parte, la proporción correspondiente a la zona minifundiaria bajó de 39 por ciento del total a menos de 27 por ciento. La zona tradicional de asentamientos campesinos hasta finales de la década del 60 estaba situada alrededor de Asunción, mientras la región Occidental continuaba poco poblada. La zona del Este (Alto Paraná, Amambay, Canindeyú e Itapúa) fue la ele-

37 La participación del algodón en el total exportado aumentó del 1,1 por ciento en 1960 al 46 por ciento en 1985. La soja, que no aparecía en la lista de exportación en 1960, alcanzó una participación superior al 36 por ciento en 1985.

38 Baer W. y Birch M. 1984. *Op.cit.*

gida para la apertura de la frontera oriental.<sup>39</sup>

Estos cambios estructurales favorecieron de manera extraordinaria el desarrollo del sector y fueron cruciales para la expansión que experimentó la producción agrícola entre principios de la década de los setenta y principios de los ochenta, y por ende, el auge de la economía paraguaya.

En la década de los '80, los países de América Latina experimentaron un proceso de recesión y estancamiento económico como consecuencia directa de las deudas externas impagas<sup>40</sup>. La oferta mundial de capitales se redujo en forma considerable perjudicando a la gran mayoría de los países de la Región. El Paraguay no se vio afectado por esta situación sino hasta fines de los 80, y por razones diferentes a las del resto de América Latina.

Sin embargo, la crisis de la deuda latinoamericana perjudicó en forma indirecta a Paraguay, por medio de su violento impacto sobre las economías brasileña y argentina, países con los que Paraguay realiza gran parte de su comercio exterior.

Esta coyuntura, asociada a la falta de una política que continuara en la siguiente década con el crecimiento de los años '70, lleva a considerar la década del 80 como una década perdida.

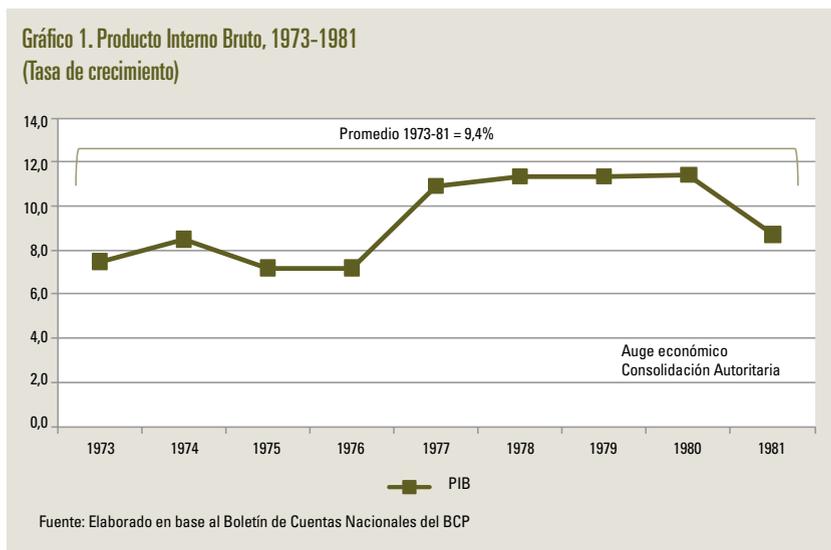
## DESEMPEÑO

El crecimiento económico sin precedentes de la economía paraguaya en la década del '70, es atribuible en gran medida a las políticas internas llevadas a cabo en su momento. A partir de 1973,

39 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1983).

40 Esta crisis fue conocida como la "Década Perdida"

la economía paraguaya se convirtió en una de las más dinámicas de América Latina y el mundo. Entre 1973-81, su tasa promedio de crecimiento anual del PIB fue del 9,4 por ciento, alcanzando niveles poco más del 11 por ciento en el periodo 1977-80 (Gráfico 1). El análisis de los grandes agregados macroeconómicos en el periodo 1973-81, muestra un comportamiento excepcional.



## Periodo de Auge-Económico 1973-1981

Durante el auge, la producción de bienes creció a una tasa anual de 9,0 por ciento, la de servicios básicos aumentó 11,4 por ciento y la de servicios no básicos se incrementó 9,5 por ciento por año, mientras los sectores primarios, secundarios y terciarios experimentaron alzas medias de 7,3, 11,3 y 9,5 por ciento respectivamente<sup>41</sup>.

41 Banco Central del Paraguay, Cuentas Nacionales, varios números.

El sector más dinámico fue, sin lugar a dudas el sector de la construcción, que duplicó su importancia relativa pasando del 2,7 por ciento en 1973 al 6,6 por ciento en 1980 y al 7,1 por ciento en 1981. Este sector que crecía a tasas anuales del 21 por ciento por año, alcanzó incluso niveles del 32 por ciento en 1978. El sector agrícola, aunque perdía importancia relativa en la generación del producto, de 16,9 por ciento en 1973 al 14,5 por ciento en 1980 y 15,3 por ciento en 1981, crecía a una tasa promedio anual del 8,2 por ciento entre 1973-81. Por otro lado, el sector del comercio y las finanzas crecía a tasas anuales superiores al 10 por ciento durante el periodo 1976-80. Para 1981 los servicios comerciales y financieros aportaban poco más del 26 por ciento del PIB<sup>42</sup>, ubicándose como uno de los principales sectores de la economía paraguaya.

Tabla 3. Crecimiento y Estructura del PIB, por Sectores Económicos, 1973-1981.

AÑO	Agricultura		Industria		Construcción		Comercio y Finanzas	
	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	Variación porcentual
1973	16,9	7,9	18,5	8,4	2,7	16,5	26,0	8,5
1974	17,3	10,9	18,4	7,4	2,9	14,1	26,0	8,8
1975	16,7	3,4	16,8	-1,8	3,2	21,2	25,4	4,4
1976	16,4	5,6	16,5	5,4	3,6	18,1	26,0	10,1
1977	16,3	9,8	17,5	17,4	4,2	31,1	26,3	12,0
1978	15,3	4,9	17,5	11,6	5,0	32,0	27,0	14,3
1979	14,7	7,0	17,3	9,9	5,8	30,0	27,3	12,5
1980	14,5	9,8	17,6	13,3	6,6	26,0	27,0	10,5
1981	15,3	14,8	16,9	4,3	7,1	16,7	26,9	8,4
Promedio	15,9	8,2	17,4	8,4	4,6	22,9	26,4	9,9

Fuente: Elaborado en base a Boletines de Cuentas Nacionales del BCP

42 Mientras que en 1972 solamente había 6 bancos en Asunción, en 1981 la cantidad de bancos en la capital ascendía a 20 entidades.

La tendencia ascendente de la economía paraguaya observada en la década del '70, asociada a un ritmo de expansión de la población del orden del 3 por ciento y a la fuerza de trabajo, del 4 por ciento acumulativa, permitió el incremento sustancial del producto por habitante y de la productividad de la mano de obra. En efecto, el producto per cápita, había pasado de US\$ 924 en 1970 a US\$ 1.152 en 1975 y US\$ 1.617 en 1980. Esto refleja el extraordinario desarrollo de la década del '70, ya que el PIB por habitante creció a un ritmo de 6,8 por ciento, en tanto que en el periodo 1975-80, dicho ritmo fue de 9,9 por ciento anual (Tabla 4).

En lo que se refiere a la productividad de la PEA total, se observa que la misma pasó de US\$ 2.985 en 1970 a US\$ 3.452 en 1975, y a US\$ 4.673 en 1980. Ello permite deducir que la expansión de la productividad global de la mano de obra fue de 4,6 por ciento anual acumulativa, habiendo sido aún más elevada en el periodo 1975-80 (Tabla 4).

**Tabla 4. Evolución del PIB por Habitantes y de la Productividad**

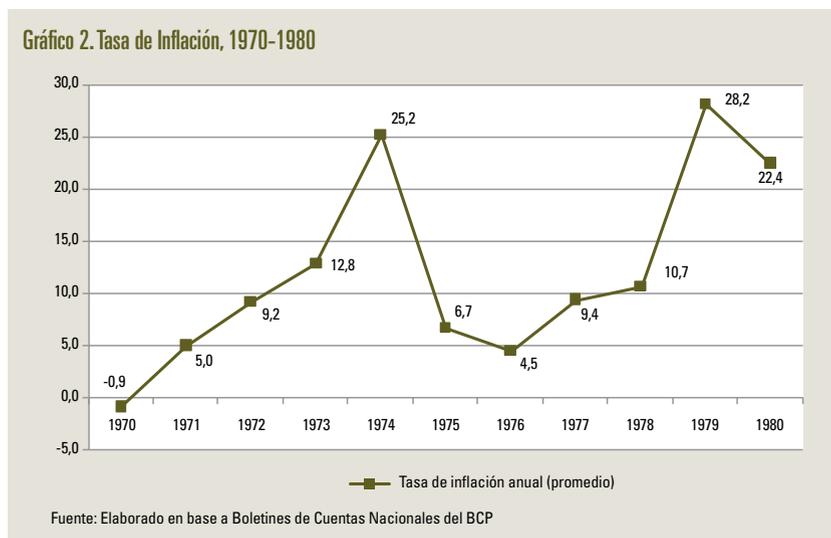
Variables	1970	1975	1980	Tasa de Crecimiento (%)		
				70/75	75/80	70/80
Producto per-cápita (US\$)	924	1.152	1.617	6,8	9,9	8,5
<b>Productividad por persona ocupada</b>						
· Total	2.985	3.452	4.673	2,9	6,2	4,6
· Sector Primario (US\$)	1.743	2.158	2.525	4,4	3,2	3,8
· Sector Secundario (US\$)	3.461	3.677	5.682	1,2	9,1	5,1
· Sector Servicios (US\$)	4.869	5.317	7.080	1,8	5,9	3,8

Fuente: Elaborado en base a Boletines de Cuentas Nacionales del BCP

Este elevado ritmo de los índices de productividad a nivel global se explica por el desarrollo acelerado de los diversos sectores

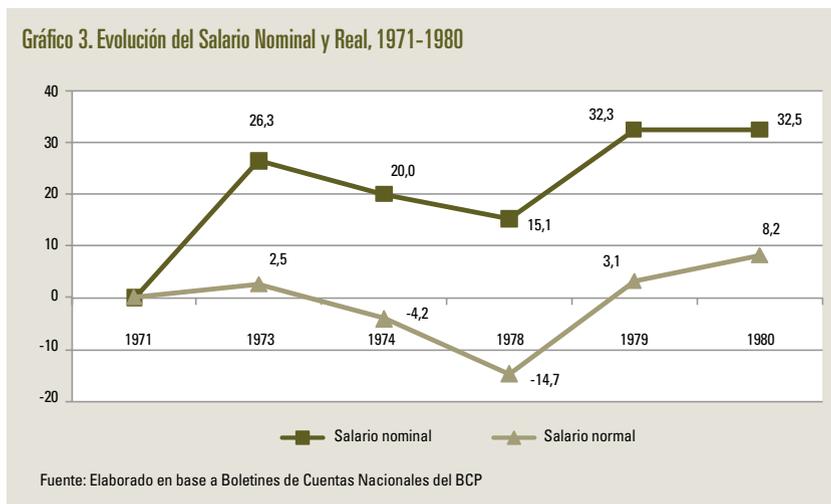
durante el periodo de análisis. En tal sentido, se destaca que la productividad del sector primario paso de US\$ 1.743 en 1970 a US\$ 2.525 en 1980, con un ritmo acumulativo de 3,8 por ciento; la del sector secundario se elevó de US\$ 3.461 a US\$ 5.682, con una expansión de 5,1 por ciento y la productividad del sector servicios, pasó de US\$ 4.869 en 1970, a US\$ 7.080 en 1980 con un ritmo de 3,8 por ciento.

A pesar del crecimiento acelerado que experimentó la economía paraguaya en el periodo analizado no se registraron presiones internas significativas de inflación. En promedio, el nivel de precios fue de alrededor del 12,1 por ciento en el periodo 1970-80. En este periodo de tiempo los precios se mantuvieron entre límites moderados, pero con picos que alcanzaron poco más del 28 por ciento en 1979<sup>43</sup> (Gráfico 2).



43 Según la CEPAL en su Revista No. 25, Abril de 1985, la inflación en los países del Cono Sur oscilaban entre el 23,3 y 497,8 por ciento respectivamente.

Los salarios reales, sin embargo no tuvieron una evolución coherente con el alza media de la productividad. Así, el salario real, sufrió un deterioro del orden de 0,8 por ciento anual acumulativo entre 1971 y 1980. El año de mayor pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo, se registró en 1978, en el que la caída registrada fue de 14,7 por ciento en relación al salario real de 1974. Hacia finales de la década del 70, dicha variable experimentó una notable recuperación, siendo el incremento más importante el de 1980, con el 8,2 por ciento con respecto al año anterior. Aún así no alcanzó los niveles reales prevalecientes en años anteriores a la década del 70. Por otro lado, los salarios nominales experimentaron un crecimiento de 13,2 por ciento anual acumulativo (1971-80). En este sentido, las variaciones nominales registradas en el periodo correspondiente, oscilaron entre el 15,1 y el 32,5 por ciento (Gráfico 3).



En lo que se refiere al sector externo, su papel en la aceleración del crecimiento fue fundamental. Las exportaciones registra-

das de bienes crecieron en forma sostenida, pasando de US\$ 127 millones en 1973 a US\$ 400,3 millones en 1980, comenzando a disminuir a partir de 1981 (Tabla 5). La expansión de las exportaciones se debe fundamentalmente al considerable incremento de las ventas de soja y algodón. En la tabla 6, se observa que la participación del algodón en el total exportado aumentó del 1,1 por ciento en 1960 al 46 por ciento en 1985, mientras que la soja alcanzó una participación superior al 36 por ciento en 1985<sup>44</sup>.

Por otra parte, si las exportaciones en este periodo se duplicaron, las importaciones pasaron de US\$ 127,3 millones en 1973 a 772 millones en 1981; es decir, se quintuplicaron. Esto demuestra que a pesar de la situación extremadamente favorable que caracterizó a la década del '70, la Balanza Comercial del país registró déficits permanentes, constituyéndose esto último, en una constante (Tabla 5).

Tabla 5. Valor del Comercio Exterior 1973-1981<sup>45</sup>. (En millones de US\$)

AÑOS	Exportaciones de Bienes	Importaciones de Bienes	Balanza Comercial
1973	127,0	127,3	-0,2
1974	173,2	198,2	-25,1
1975	186,7	227,3	-40,6
1976	199,7	236,3	-36,6
1977	325,6	360,1	-34,5
1978	356,1	432,0	-75,9
1979	384,5	577,1	-192,6
1980	400,3	675,3	-275,0
1981	398,5	772,4	-373,9

Fuente: Banco Central del Paraguay, Boletín Estadístico

44 Las superficies cultivadas de algodón y soja pasaron de 33,2 mil y 54,6 mil hectáreas respectivamente en 1971, a 242,8 mil y 396,9 mil hectáreas respectivamente en 1981.

45 En Paraguay, la terminología de Balanza Comercial refiere a exclusivamente a la **Balanza de bienes**, y no a la **Balanza de bienes y servicios** como ocurre en otros países.

Tabla 6. Composición de las Exportaciones, 1960-1990  
(En porcentajes)

Productos	1960	1970	1975	1981	1985	1990
Prod. de la Madera	14.9	19.7	15.8	12.3	3.2	3.9
Ganados en Pie y Carne	35.2	26.7	19.5	2.3	..	13.9
Tabaco	5.9	9.0	6.8	2.2	..	0.6
Algodón	1.1	6.3	11.4	43.7	46.1	34.7
Soja	..	..	9.9	16.1	36.7	27.9
Azúcar	0.3	..	3.8	..	..	..
Aceite vegetal	5.7	10.9	6.0	7.6	..	1.4
Aceite esenciales	3.7	3.2	5.5	2.2	..	..
Extracto de Quebracho	10.9	3.1	1.4	1.9	..	0.6
Otros	7.4	3.1	19.9	11.7	..	17.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central del Paraguay, Boletín Estadístico

La política de tipo de cambio fijo, con la resultante sobrevaluación del guaraní, tuvo efectos nocivos sobre la política fiscal. En un país que obtenía el 30 por ciento de sus ingresos tributarios del comercio exterior, evidentemente esto llevó a una crisis fiscal, limitando el crecimiento de los gastos gubernamentales en proyectos de inversión. El ingreso del Sector Público, como porcentaje del PIB, cayó de 14,7 por ciento en 1972 a 12,2 por ciento en 1981.

**Gráfico 4. Tamaño del Sector Público Paraguayo<sup>46</sup>**  
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Naciones Unidas, Estudios Económicos de América Latina, 1981.

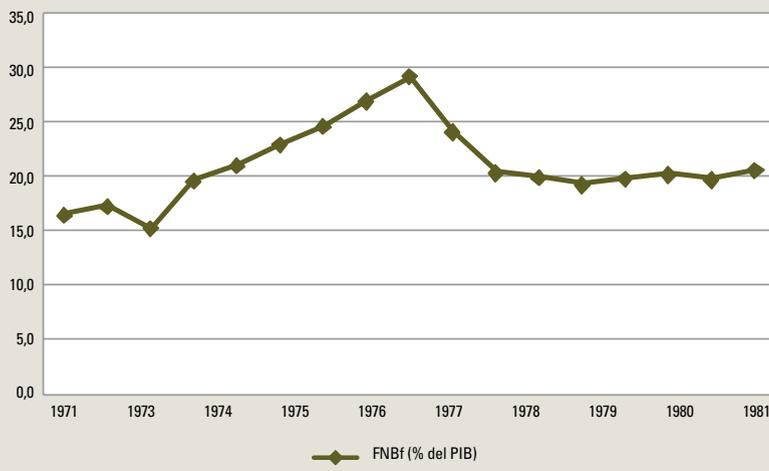
Sin lugar a dudas las inversiones realizadas principalmente en la obra de Itaipú, han sido determinantes para el crecimiento económico en la década del 70. El flujo de capital extranjero como consecuencia de la construcción de la represa fue importante. Entre 1973 y el primer semestre de 1981 los ingresos de divisas por Itaipú totalizaron US\$ 1.287,6 millones<sup>47</sup>. Finalmente y en virtud de la abundancia de capitales provenientes del exterior, así como el proceso interno de acumulación, se pudo no sólo elevar sistemática y ostensiblemente la formación bruta de capital a lo largo de este periodo sino también acumular un gran acervo de activos externos financieros.<sup>48</sup>

46 Tamaño de la administración central de gobierno. No se incluyen las empresas públicas.

47 Banco Central del Paraguay, Cuentas Nacionales.

48 Lynn Ground, R. *Op. Cit.*

**Gráfico 5. Formación Bruta de Capital Fija, 1973-1981**  
(Como porcentaje del PIB)



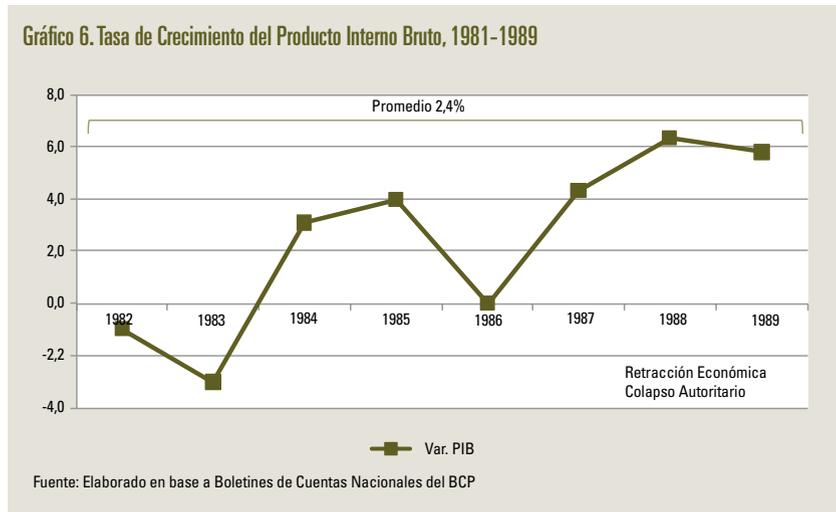
Fuente: Banco Central del Paraguay, Boletín Estadístico

Sin embargo, desde 1981 la economía paraguaya ingresa a un proceso de crisis como consecuencia fundamental de: (a) el término de las obras civiles de la represa de Itaipú; (b) la caída de los precios internacionales de la soja y el algodón; (c) las altas tasas de interés en el mercado financiero externo, que absorbió capitales locales, elevó la cotización del dólar y encareció el crédito externo; y por último (d) la disminución de la producción agrícola debido a las malas condiciones climáticas (inundaciones y sequías).

## Periodo de Recesión y Estancamiento Económico 1981-1989

Si bien la tasa de crecimiento del PIB, fue de 8,7 por ciento en 1981 (que ya equivale a una disminución del 3 por ciento respecto

a los 3 años anteriores), en 1982 y 1983 la caída de la economía fue de -1,0 y -3,0 por ciento respectivamente. En 1984 y 1985 se lograba un repunte importante del 3,1 y del 4,0 por ciento respectivamente, gracias a las excelentes cosechas agrícolas, pero interrumpida en 1986 (0,0 por ciento de crecimiento) debido a la gran sequía que afectó a los principales cultivos del país. En el periodo de 1987-89 se aprecia una considerable recuperación del nivel de actividad, ubicándose en promedio en torno al 6 por ciento, producto del buen comportamiento del sector agrícola.



La recesión afectó sin lugar a dudas a todos los sectores de la economía. En el periodo 1982-89 la actividad de la construcción disminuyó en aproximadamente -1 por ciento en promedio, alcanzando inclusive tasas de crecimiento negativas del -6 por ciento en el periodo 1981-82. El sector industrial registró tasas de crecimiento de tan solo 1,9 por ciento en promedio (registrando incluso tasas negativas del -4,2 por ciento en 1983). El sector agrícola, uno de los pilares de crecimiento en la década anterior,

crecía solamente a tasas del 4,5 por ciento en promedio (registrando incluso tasas negativas de poco más del 12 por ciento en 1986). Finalmente el sector del comercio y las finanzas crecieron solo a tasas del 2,1 por ciento en promedio, muy por debajo del 9,9 por ciento de crecimiento registrado durante el auge.

Tabla 7. Crecimiento y Estructura del PIB, por Sectores Económicos, 1982-89.

AÑO	Agricultura		Industria		Construcción		Comercio y Finanzas	
	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	Variación porcentual
1982	15,6	0,6	16,4	-3,7	6,7	-6,0	26,6	-2,2
1983	15,6	-2,8	16,2	-4,2	6,5	-5,7	26,6	-3,1
1984	16,2	7,4	16,4	4,5	6,2	-2,4	26,3	1,8
1985	16,6	6,0	16,6	5,0	5,9	-1,0	26,5	4,7
1986	14,5	-12,6	16,4	-1,4	6,0	1,0	27,3	3,3
1987	15,2	9,7	16,2	3,5	5,8	2,0	27,1	3,5
1988	16,9	18,0	16,2	5,8	5,6	2,6	26,5	4,1
1989	17,5	9,8	16,2	5,9	5,4	2,5	26,3	4,7
Promedio	16,0	4,5	16,3	1,9	6,0	-0,9	26,6	2,1

Fuente: Elaborado en base a Boletines de Cuentas Nacionales del BCP

Las dificultades coyunturales observadas en los diversos sectores de la economía pusieron de manifiesto desequilibrios reales de corto plazo, tanto en el sector de producción de bienes como en el de servicios. Esta situación se ha reflejado, fundamentalmente en el mercado de trabajo. En ese sentido, la tasa de desempleo abierto, a nivel nacional, pasó de 2,9 por ciento en 1972 a 4,4 por ciento en 1982. La tabla 8 muestra que las ramas de actividades económicas propias de los centros urbanos, tales como la industria, la construcción y ciertos servicios básicos y no básicos, han

sido las más afectadas por la coyuntura recesiva. Por otra parte las ramas económicas de las áreas rurales como la agropecuaria y forestal han sido afectadas en menor grado<sup>49</sup>.

Tabla 8. Tasa de Desempleo por Sector Económico, 1972-82

AÑOS	Agropecuario	Industria	Construcción	Elect., agua y Serv. Sanitarios	Transporte y Comunicación	Comercio y Finanzas	TOTAL
1972	0.3	1.2	6.1	2.3	2.5	2.1	2.9
1982	0.7	2.3	7.5	1.5	2.8	3.0	4.4

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, STP.

Por otro lado, si se observa el comportamiento del PIB *per cápita* en dólares corrientes, se constata que los valores entre 1980 y 1983 se mantuvieron constantes alrededor de los US\$ 1.400, aunque en el bienio posterior de 1984-1985 se registra una baja abrupta, alcanzando el valor de US\$ 876 en 1985. Sin embargo, en los años subsiguientes se produce una leve recuperación. En 1989 el PIB *per cápita* en dólares corrientes se registraba bastante por debajo de los niveles de 1980: US\$ 1.006. Una lectura diferente sobre el desempeño económico de esta década, surge al observar la evolución del PIB *per cápita* en dólares constantes. El PIB *per cápita* pasó de ser US\$ 1.617 en 1980 a US\$ 1.618 en 1989, en los momentos de ocaso del régimen stronista. Esta conducta estable y estancada del PIB *per cápita* se repitió en toda la década, ya que osciló en un rango de US\$ 1.700-1.500 durante todo este periodo.

49 Extraído del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1985-1989

Tabla 9. Producto per cápita, 1980-1989.  
(En dólares corrientes y constantes de 1982)

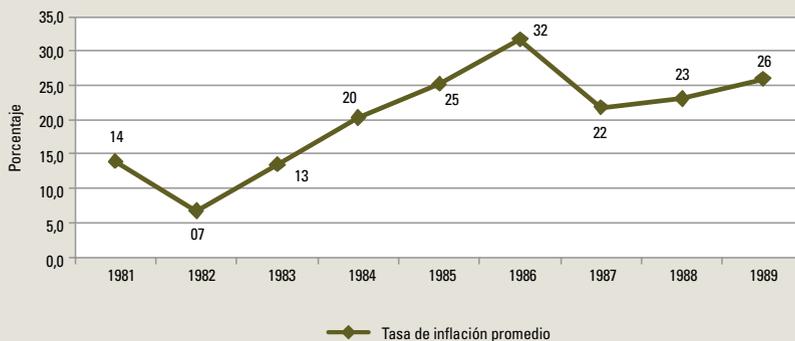
Años	Producto Interno Bruto		Población	Producto Per-cápita	
	Mill. De US\$. Corrientes	Mill. De US\$. de 1982		Dólares	
				Corrientes	Constantes
1980	4.448	5.034	3.113.698	1.429	1.617
1981	5.625	5.473	3.206.948	1.754	1.707
1982	5.419	5.419	3.302.991	1.641	1.641
1983	5.604	5.257	3.401.911	1.647	1.545
1984	4.387	5.418	3.503.793	1.252	1.546
1985	3.161	5.634	3.608.726	876	1.561
1986	3.547	5.634	3.723.225	953	1.513
1987	3.733	5.878	3.841.357	972	1.530
1988	3.951	6.252	3.963.239	997	1.577
1989	4.115	6.614	4.088.990	1.006	1.618

Fuente: Elaborado en base al Boletín de Cuentas Nacionales del BCP

Después de 4 años de tendencia decreciente, la tasa de inflación registra una tendencia al alza especialmente a partir de 1982 (13,5 por ciento en 1983; 20,3 por ciento en 1984 y 25,2 por ciento en 1985). Luego del pico de inflación en 1986 (31,8 por ciento) la inflación se mantuvo relativamente estable ubicándose entre el 21 y 26 por ciento respectivamente (Gráfico 7). El aumento de la inflación, derivado en parte del creciente desequilibrio en el comercio externo (afectado también por la sobrevaluación del guaraní), del creciente déficit en las finanzas públicas y de las dificultades internas de producción, fue deteriorando el ingreso y el salario real.<sup>50</sup>

50 BID (1989).

Gráfico 7. Tasa de Inflación, 1981-1989



Fuente: Elaborado en base a Boletines de Cuentas Nacionales del BCP.

En lo referente a los salarios reales, se observó una caída de casi 3 por ciento en 1982 y algo más de 7 por ciento en 1983. Por tanto, en 1983, los salarios se situaron a un nivel inferior, en términos reales, en 10 por ciento al de 1981 y más de 20 por ciento menor que la tasa imperante a principios del decenio anterior<sup>51</sup>.

La Balanza Comercial siguió siendo deficitaria en la década de los '80. Esto se puede observar en la Tabla 10, donde el déficit comercial fue una constante hasta 1987. Los déficits de balanza comercial se morigeraron a medida que fue promediando la década, incluso en los años 1988 y 1989 alcanzaron valores positivos. Para el año 1990, en cambio, ya se había revertido la tendencia alcanzando los valores negativos previos.

51 Lynn Ground, R *Op.Cit.*

Tabla 10. Valor del Comercio Exterior de Bienes 1982-1990  
(En millones de US\$)

AÑOS	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1982	396,2	711,3	-315,1
1983	314,2	622,0	-307,7
1984	538,3	740,2	-201,9
1985	533,5	659,5	-126,0
1986	741,2	864,5	-123,3
1987	796,8	919,8	-123,0
1988	1131,5	1031,6	99,9
1989	1180,0	1015,9	164,1
1990	1382,3	1635,8	-253,5

Fuente: Elaborado en base a Boletines de Cuentas Nacionales del BCP

Los sucesivos déficits de la balanza comercial fueron cubiertos con las reservas internacionales acumuladas durante la década del 70. El nivel más alto de las reservas se registra en 1981, con US\$ 825 millones. Desde entonces fueron disminuyendo en forma permanente hasta alcanzar US\$ 433 millones en 1989.<sup>52</sup>

Por otra parte, la deuda externa del Paraguay se comportó de una forma diferente a la del resto de América Latina. Si se observan los niveles de deuda en el periodo 1973-1980, los mismos se encontraban muy por debajo de los niveles regionales. Por ejemplo, en el año previo a que se inicie la crisis de la deuda en Latinoamérica (1981), la deuda externa paraguaya ascendía a US\$ 806,6 millones, equivalentes al 36 por ciento del PIB y los servicios de esta deuda alcanzaban al 21 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios. Sin embargo, la deuda externa se

52 Dato de 1989 extraído de Pineda, O. "Cronología Básica de la Historia Paraguaya". 2009. Asunción: Editorial Don Bosco.

incrementó en 112 por ciento en cinco años. Para 1985, se había elevado a US\$ 1.712,2 millones, equivalente al 50,7 por ciento del PIB de dicho año, y el servicio de la deuda alcanzó el 42 por ciento respecto a las exportaciones globales.

Las razones que explican este incremento de la deuda externa paraguaya para finales del 80 son varias. Resalta esta diferencia del resto de los países de la región que ya no recibían financiamiento alguno durante esa década.

Por un lado, en la década de los ochenta, Paraguay accedía, por primera vez, a un financiamiento comercial para la realización de obras de infraestructura mediante la aceptación de un préstamo francés para modernizar y ampliar la cementera nacional (Industria Nacional de Cemento-INC) y una oferta brasileña para financiar la deuda y construir una planta siderúrgica nacional de Paraguay. Desde Japón llegó el financiamiento para los aeropuertos en dos ciudades fronterizas, Puerto Presidente Stroessner (hoy Ciudad del Este) y Pedro Juan Caballero.

Por otro lado, los desbalances en la deuda externa correspondieron en su mayor parte al endeudamiento del gobierno central y de varias empresas públicas. Particularmente importante fue el fuerte endeudamiento ocasionado por los proyectos de ampliación de ACEPAR e INC. Hacia el final de la década también hubo aumentos por la necesidad de capitalizar el atraso del pago de los intereses resultantes de estos proyectos. Los atrasos en el pago de los servicios de la deuda (a partir de la mitad de la década del 80), llevaron a renegociaciones del saldo de la deuda externa, a principios de los 90 con Brasil y con el Club de París, llegándose a una solución para 1993<sup>53</sup>.

---

53 Masi (1987).

## CONCLUSIÓN

El periodo que comprende desde 1973 a 1989 estuvo signado por dos momentos fundamentales: el *milagro paraguayo* de los años 70 y la posterior crisis económica de los años 80. Ambos momentos también marcaron los tiempos políticos: el primero se corresponde con el apogeo del régimen stronista y el segundo con la caída del régimen.

Durante los años 70, Paraguay experimentó un rápido crecimiento económico como resultado de dos factores principales, la expansión agrícola y la construcción de la represa de Itaipú. El costo de la construcción de Itaipú (tres veces superior al PIB) incrementó sustancialmente la demanda efectiva, permitiendo el ingreso de un flujo importante de capital extranjero, un importante efecto derrame en otros sectores de la economía paraguaya y un consecuente e importante aumento del empleo. Además, el ingreso masivo de capitales proveniente del proyecto hidroeléctrico financió enteramente el déficit de la Cuenta Corriente de Paraguay, en un periodo donde la gran mayoría de los países de América Latina se endeudaron fuertemente en el extranjero.

La rápida expansión del sector agrícola fue el otro factor de gran peso en el rápido crecimiento económico de este primer periodo. Los programas de colonización y las fuertes inversiones en infraestructura permitieron el desarrollo de la frontera oriental del país. La apertura de la frontera agrícola asociada al aumento de la demanda externa y a las condiciones favorables de los precios internacionales, transformó a la soja y el algodón en los principales rubros de exportación.

El agotamiento de ambos factores explica el largo estancamiento de la década del 80, a su vez coadyuvado por un contexto

externo desfavorable. A su vez, la falta de soluciones gubernamentales adecuadas al cambio de coyuntura convirtió a la situación en desfavorable.

Al terminar la construcción de Itaipú, el crecimiento económico se detuvo. De acuerdo con los planes del gobierno, el proyecto hidroeléctrico binacional con la Argentina (Yacyretá), remplazaría en forma automática al de Itaipú como fuente de crecimiento. Sin embargo, los cambios políticos en la Argentina, las disputas sobre su financiación y las constantes acusaciones de corrupción retrasaron el proyecto de manera significativa. Sumado a esto, las inundaciones y la sequía en la década de 80 disminuyeron la producción agrícola, así como la tendencia a la baja de los precios internacionales para los productos agrícolas afectó el monto de las exportaciones. Además, las recesiones en Argentina y Brasil (y fuertes devaluaciones de sus monedas) redujo la demanda de las exportaciones. Como corolario de dicho estancamiento, la pobreza y la brecha social se incrementaron sustancialmente.

El gobierno de Stroessner respondió de manera bastante superficial ante esta crisis. Trató de conseguir ayuda extranjera adicional para nuevos proyectos. El entorno internacional, sin embargo, había cambiado. Brasil y Argentina habían sufrido los efectos de la crisis de la deuda lo que afectó negativamente a las exportaciones paraguayas y clausuró las posibilidades para nuevos proyectos como Itaipú. Por otra parte las medidas de corto plazo del gobierno no lograron modificar la situación. Incluso, las tomas de préstamos en el extranjero para aumentar las capacidades de algunas empresas públicas (que no tuvieron éxito) terminaron por aumentar la deuda pública hasta niveles insostenibles para las arcas del Estado hacia finales de los 80.

Finalmente, estos factores sumados a la elevada corrupción, la excesiva intervención estatal en la economía, así como los cam-

bios regionales hacia la democracia (apoyadas por la nueva política de Estados Unidos de promoción de los derechos humanos), debilitaron considerablemente el Gobierno de Alfredo Stroessner. El prestigio que Paraguay había logrado con sus buenos resultados económicos se fue diluyendo e internamente se incrementaban las voces de protesta en contra del sistema de gobierno. El 3 de Febrero de 1989, el General Andrés Rodríguez pone fin a la debilitada dictadura con un golpe de Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abente, D. (1990) “Stronismo, post-Stronismo, and the Prospects for Democratization in Paraguay”. *University of Notre Dame, Kellogg Institute Working Paper* 119, no. 3: 44.
- Abente, D. (1996) “Un sistema de partidos en la transición. El caso del Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología* 27, no. 96: 39-62.
- Baer, W. y Birch, M. (1984). “La posición económica externa del Paraguay”. En Fletschner, C. *Economía del Paraguay Contemporáneo. Vol. II*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1983) “Informe Socioeconómico: Paraguay”. Washington DC, EUA: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1989) “Informe Socioeconómico: Paraguay”. Washington DC, EUA: BID.
- Corvalán Vásquez, O. (1984) “Recursos Humanos y Empleo en el Paraguay”, en Fletschner, C. *Economía del Paraguay Contemporáneo. Vol. II*. Asunción: CPES.
- CEPAL (1985) *Revista de la CEPAL* No. 25.
- Fariña, B. y Boccia Paz, A. (2010) “El Paraguay bajo el Stronismo 1954-1989”. Colección *La Gran Historia del Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Fletschner, C. (1984) “La realidad socioeconómica del sector agropecuario”, en Fletschner, C. *Economía del Paraguay Contemporáneo. Vol. II*. Asunción: CPES.
- Lambert, P. (1996) “Mechanisms of control: the Stroessner regime in Paraguay”, *Authoritarianism in Latin America Since Independence*: 93-108.
- Lynn Ground, R. (1984) “El auge y recesión de la economía paraguaya, 1972-1983: El papel de la política económica interna” en Fletschner, C. *Economía del Paraguay Contemporáneo. Vol. II*. Asunción: CPES.
- Masi, F. (1982). “Contribución al estudio de la evolución socioeconómica del Paraguay” *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 19 N° 53. CPES: Asunción, Paraguay.
- Masi, F. (1987). “Deuda Externa: Un Toque de Alarma», en : *Economía Paraguaya 1986*. CPES. Foro de Economía. Asunción.

- Masi, F. (1989) *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*, Asunción: Editorial Intercontinental.
- Mora, F. (2003) “Paraguay” en Hey, J. (ed.) *Small States in World Politics*. Lynne Rienner Pub.
- Nickson, A. (2009) “Brazilian colonization of the eastern border region of Paraguay” in *Journal of Latin American Studies* 13, no. 01: 111-131.
- Pineda, O. (2009) *Cronología Básica de la Historia Paraguaya*. Asunción: Editorial Don Bosco.
- Powers, N. R. (1992) “The transition to democracy in Paraguay: Problems and Prospects”, *Notre Dame: Kellogg Institute*.
- Snyder, R. (1992) “Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships,” *Comparative Politics* 24, no. 4: 379-399.

# GENERANDO CRECIMIENTO SUSTENTABLE EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO 1989-2009

Melissa H. Birch

Este caso examinará la economía paraguaya durante las dos décadas que transcurren entre 1989 y 2009, un periodo caracterizado por grandes cambios en el contexto tanto doméstico como internacional. El final de la Guerra Fría, la creciente tendencia hacia la globalización de los mercados y el renovado interés en la integración regional en América Latina coinciden con la transición democrática paraguaya. En este contexto global, cinco gobiernos electos democráticamente tendrían la oportunidad de estructurar una estrategia económica y el desempeño económico resultante moldearía la vida de todos los habitantes del país. Este trabajo estudia las políticas económicas de tales gobiernos y el consecuente desempeño económico en un nuevo contexto global. Los desafíos económicos que enfrenta el gobierno de Fernando Lugo son abordados en la sección final, como así también se proponen algunas opciones de política de Estado para afrontar estos desafíos.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La transición democrática paraguaya comenzó, abruptamente y en un ambiente poco propicio, con una sublevación militar en

1 La asistencia de Nicolás Quintana en la preparación de este caso es gratamente reconocida. Ciertas secciones de este documento se basan en una publicación previa, "La agenda económica inconclusa: (Re) creando las bases para el desarrollo económico." En D. Abente y F. Masi *Estado, Economía y Sociedad: Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. (Asunción: CADEP, 2005), pp. 75-108.

febrero de 1989, dando término a los 35 años del General. Alfredo Stroessner en el gobierno. El primer presidente de la transición fue el General. Andrés Rodríguez, que igualmente a quien le precedió, llegó al poder por la fuerza, buscó validar su gobierno con unas apresuradas elecciones, contando siempre con el apoyo del Partido Colorado. Este partido continuaría en el poder, durante cuatro mandatos más, con divisiones internas cada vez más amenazantes a su permanencia en el poder. Con la quinta elección general llegaría al gobierno una coalición diferente al Partido Colorado. En el 2008, el ex-obispo Fernando Lugo fue elegido como el quinto presidente democrático del Paraguay luego de sesenta y un años de dominio del Partido Colorado, incluyendo los treinta y cinco años de dictadura bajo el gobierno del General Alfredo Stroessner.<sup>2</sup>

De acuerdo a una encuesta de opinión llevada a cabo en 18 países latinoamericanos en 2004, a unos 15 años de la caída de Stroessner, los paraguayos se encontraban entre aquellos ciudadanos menos satisfechos con la experiencia democrática. Tan solo el 39 por ciento pensaba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, por debajo del 59 por ciento registrado en la primera encuesta llevada a cabo en 1996. Cerca del 60 por ciento de los paraguayos encuestados, la segunda tasa más alta en Latinoamérica, creía que un gobierno militar resolvería los problemas, más efectivamente que un gobierno democrático.<sup>3</sup> Las tres cuartas partes de los encuestados en 2004, luego de un largo periodo de estancamiento económico, respondieron “*no me importa que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos*”. Afortunadamente, para el año 2010, el 68 por ciento de los paraguayos pensaba que la democracia, a pesar de sus problemas, era la mejor forma de gobierno.

2 Abente-Brun, Diego. (2009)

3 Latinobarómetro, 2004, 2010.

El establecimiento de políticas de Estado en democracia es un proceso mucho más delicado en comparación con un sistema sumamente controlado como la de una dictadura. Los desafíos de las políticas democráticas de Estado incluyen el arte de la persuasión, la capacidad de construir consenso en torno a ideas políticas y la habilidad de fortalecer las instituciones necesarias para la ejecución de tales políticas. La experiencia del Paraguay en la creación de políticas en democracia ha tenido sus momentos de frustración. El presente caso busca describir el contexto y las estrategias que han sido ejecutadas y el desempeño económico resultante.

En su *Country Profile* del 2004, la *Intelligence Unit* de la revista *The Economist* resumía la situación económica del Paraguay de la siguiente manera:

*“...medido en términos de su PIB per cápita, [El Paraguay] es uno de los países más pobres de América Latina. La actividad económica se basa principalmente en la agricultura, la generación hidroeléctrica y el comercio informal con Argentina y Brasil. Tradicionalmente, el poder económico ha estado en las manos de una élite pequeña asentada en la capital, Asunción, cuyos miembros han amasado sus fortunas a través de actividades de búsqueda de rentas que involucraban al Estado, la ganadería y las actividades relacionadas al comercio ilícito”.*<sup>4</sup>

Se necesitará mucho más que el mero cambio un gobierno militar por uno civil para convencer a los habitantes del Paraguay de los méritos de la democracia. Muchos son los desafíos que deben ser afrontados por las políticas de Estado para que la transición política representase algo más que tan solo nuevos ocupantes del Palacio de López. Muchos anticipaban que la energía generada

4 EIU Country Profile, 2004, London, página 23. Búsqueda de renta se define como la extracción de ganancias excepcionales que resultan del ejercicio de poder de mercado y que “incluiría todas las variadas formas en las cuales individuos o grupos cabildean el gobierno en favor de gravámenes, gastos y políticas regulatorias que brindan beneficios financieros... para ellos mismos a expensas de los contribuyentes o de los consumidores o de otros grupos.” (Felkins, 1996)

por Itaipú y la forma en la cual Paraguay negociaría con sus vecinos en el futuro sería un tema central de discusión en el Paraguay democrático.

La incapacidad de los nuevos gobiernos de generar las tasas de crecimiento observadas durante el auge de Itaipú ciertamente alentó la sensación de insatisfacción de la gente. Luego de experimentar un crecimiento de casi 6 por ciento anual durante la década del setenta, Paraguay inició un periodo de crecimiento más lento y variable, dando como resultado dos décadas de estancamiento económico.

Tal desempeño económico fue particularmente frustrante ya que durante el mismo periodo, Brasil y Argentina experimentaron un crecimiento más acelerado y olas de nuevas inversiones.

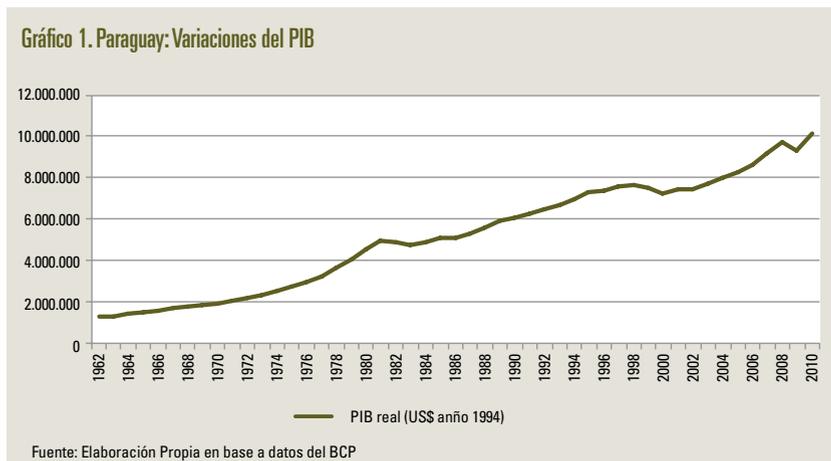
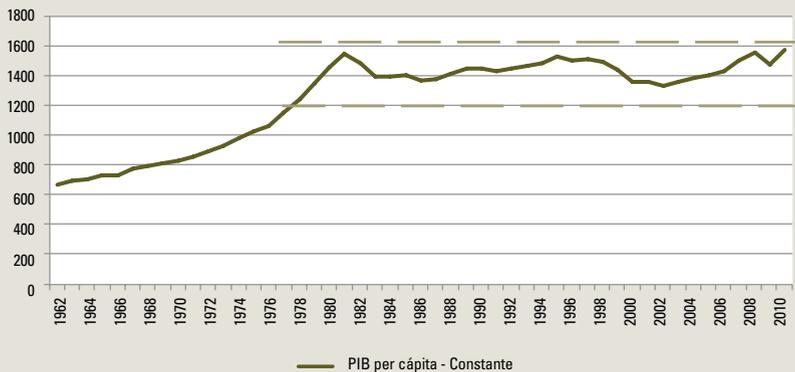
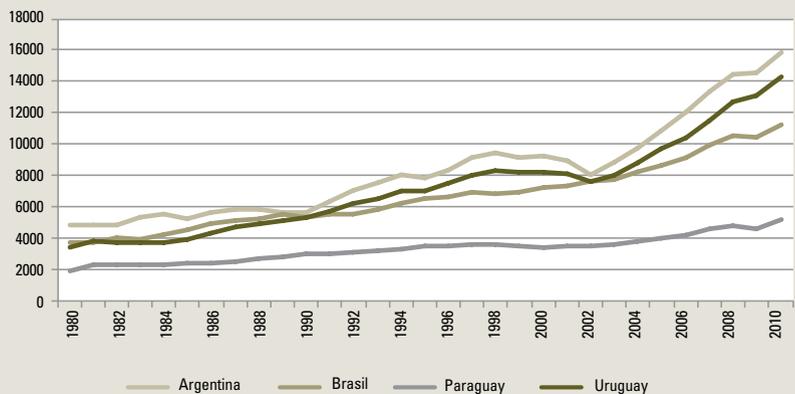


Gráfico 2. Paraguay: Variaciones del PIB per cápita



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCP y DGEEC

Gráfico 3. Mercosur: Variaciones del PIB per cápita



Elaboración Propia con datos del International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Septiembre de 2011

Paraguay parecía sufrir un sinnúmero de problemas estructurales y, como mínimo, un problema de imagen. El World Economic Forum produce un Índice de Competitividad Global basado en datos cuantitativos duros y en una encuesta de líderes

empresariales en cada uno de los países del mundo. Se mide la calidad del ambiente macro económico, el grado de institucionalidad del Estado y del mercado, la calidad de la infraestructura física y de los servicios sociales, la eficiencia de los mercados y los niveles de desarrollo tecnológico. En su informe del 2004, Paraguay figuraba en el puesto 100, entre 104 países.<sup>5</sup> Transparencia Internacional, una organización que monitorea las percepciones de corrupción, ubicaba al Paraguay en el puesto número 140 de 145 países y era uno de tan solo 7 países en recibir un Índice de Corrupción Percibida menor a 2 en una escala del 1 al 10.<sup>6</sup> Para 2009 Paraguay se encontraba mejor ubicado en términos tanto de competitividad como de corrupción, pero aún situado en los últimos lugares de los rankings: en el puesto 124 entre 133 países en términos de competitividad y en el puesto 138 de entre 180 países encuestados con respecto a las percepciones de corrupción, con un puntaje de 2.4.<sup>7</sup>

A medida que el siglo XX culminaba y la segunda década de democracia en Paraguay comenzaba, el contexto era de una creciente confusión doméstica, un ambiente comercial y de negocios rápidamente cambiante a nivel regional, el alcance global de los precios de los commodities y de la inestabilidad de los mercados financieros en otros mercados emergentes dibujaba un contexto dramáticamente diferente, que exigía al Paraguay una nueva estrategia de desarrollo económico.

En los últimos 20 años del gobierno de Stroessner se prestó muy poca atención a los ajustes estructurales necesarios para acompañar un alto crecimiento poblacional, rápidos avances tecnológicos y relaciones internacionales cambiantes, tanto a nivel

---

5 World Economic Forum Global Competitiveness Score.

6 Transparency International.

7 World Economic Forum (2010) y Transparency International (2010) respectivamente.

global como regional. Durante la última década del régimen de Stroessner, el dictador solo atinaba a remiendos antes que cambios sustanciales en la política económica, para hacer frente al declive y posterior estancamiento económico. Durante la primera década de la transición a la democracia, gobiernos más débiles intentaron, con diversos grados de éxito, formular políticas públicas en un ambiente político-económico mucho más difícil. En la segunda década de transición, el contexto externo brindaría tanto oportunidades como amenazas mientras que internamente, el clima político crearía una considerable incertidumbre.

## CONTEXTO

El desafío para las administraciones democráticas de gobierno era llevar al Paraguay a una trayectoria de desarrollo sustentable, es decir, un crecimiento económico que se construya sobre las fortalezas fundamentales de la economía paraguaya y que genere oportunidades para todos sus ciudadanos. El comienzo de tal estrategia podría darse examinando los recursos del país de manera a identificar las fuentes de ventajas comparativas. El Paraguay posee limitaciones por el hecho de ser un país mediterráneo, pero se beneficia de un clima benevolente y de la amplia disponibilidad de tierras y una población joven. En Paraguay no escasean los recursos físicos, pero las instituciones económicas básicas aparecen como muy débiles para servir como cimiento de mercados saludables. Consecuentemente, las señales de mercado a menudo aparecen distorsionadas produciendo resultados adversos y pérdidas de eficiencia y equidad.

La tierra es un factor abundante en Paraguay y el clima permite

el desarrollo de la ganadería y de diversos cultivos. Históricamente, las necesidades de disponibilidad de tierras para el cultivo en el Paraguay, ha significado la tala extensiva de bosques para permitir el avance de la frontera agrícola. Este avance encontró rápidamente sus límites, sin embargo, y las inversiones para hacer más productivas las tierras agrícolas, surgieron muy lentamente. Con una oferta de tierras, crecientemente restringida, las fuerzas de mercado deberían haber brindado los incentivos para tal inversión. Por el contrario y en lugar de incentivos, se observaban mercados inmobiliarios rígidos y propensos a auges y depresiones.

Solamente después que los precios de los commodities agrícolas se incrementaran extraordinariamente, por un periodo prolongado de tiempo, a partir del 2000, la inversión, extranjera primero y la doméstica después, empezó a tomar cuerpo. La agricultura a gran escala (principalmente la soja) y la ganadería empezaron a llenar el espacio entre Asunción y la frontera Este. Luego, con una infraestructura mejorada y nuevos productos, adecuados a la región, las inversiones comenzaron a llegar hasta el Chaco.

El problema de la tierra en Paraguay no es de suelo ni de clima y tal vez ni siquiera sea de geografía. De hecho, el problema de la tierra es sólo una manifestación más de la ausencia de un sistema judicial confiable. Sin títulos auténticos y derechos ejecutables, la propiedad de la tierra ha sido objeto de frecuentes impugnaciones, con los consecuentes bajos niveles de inversión a corto plazo. Hasta hace poco tiempo, el cálculo del riesgo-retorno ha sido muy alto como para justificar inversiones sustentables significativas en agricultura. La ausencia de títulos de propiedad claros también debilita el sistema financiero, donde la propiedad inmobiliaria es normalmente una de las anclas de valor de un sistema de préstamos. Sin títulos claros el acceso al capital es dificultoso para quienes desearían invertir usando sus propiedades como hipote-

cas. Por lo tanto las fuerzas de mercado no producen eficiencia ni equidad en este sector.

El capital es un factor escaso en Paraguay. Las tasas de inversión doméstica han sido generalmente más bajas que las necesarias para el desarrollo sustentable, aumentando de aproximadamente el 15 por ciento en la década del sesenta a un máximo de 28 por ciento en 1980 hacia el final del auge de Itaipú. La inversión como proporción de la producción total caía a 17 por ciento en 1989, y se mantuvo en ese nivel, en promedio, a pesar de algunos años de crecimiento significativo.

Tabla 1: Paraguay: Formación Bruta de Capital Doméstico (% del PIB)

Año	FBCF/PIB (%)
1960	n.d.
1965	n.d.
1970	14.7
1980	28.8
1990	22.9
1995	26.0
2000	18.8
'01	18.7
'02	18.7
'03	20.1
'04	19.2
'05	19.8
'06	19.6
'07	18.0
'08	n.a.
'09	n.a.

Fuentes: CADEP y CEPAL (2010)

La inversión extranjera directa ha jugado un rol de creciente importancia en las dos últimas décadas. Este tipo de inversión, que no solo moviliza montos significativos de capital y es un indicador de confianza internacional, despegó en América Latina en los noventa y Paraguay fue parte de esa bonanza. Al mismo tiempo, el Mercosur trajo cambios significativos en las fuentes de inversión extranjera directa y en la forma en la cual estos capitales llegaban Paraguay. Los flujos de IED desde los países del Mercosur representaban el 40 por ciento de toda la IED que ingresó a Paraguay en la década del noventa.<sup>8</sup>

De acuerdo a su propio marco legal (Carta Orgánica), el Banco Central del Paraguay ha sido el responsable de la estabilidad monetaria tanto interna como externa. El BCP utilizó las herramientas convencionales de política monetaria para mitigar el impacto de los shocks externos, brindando cierta estabilidad en un contexto de incertidumbre. De acuerdo a su propio marco legal, no se encontraba facultado a implementar políticas contracíclicas. Por lo tanto, el BCP tendría un papel pasivo en el establecimiento de las bases de desarrollo económico del país. Los bancos públicos, especialmente los que canalizan los fondos extranjeros de desarrollo a determinados sectores como la agricultura y la pequeña empresa, se convirtieron en los protagonistas más activos y visibles.

Con una tasa de crecimiento poblacional del 2,4 por ciento y la densidad demográfica creciendo de 12 a 16 personas por kilómetro cuadrado en las dos décadas consideradas aquí, la mano de obra podría considerarse como el factor abundante en Paraguay.<sup>9</sup> Pero el mercado laboral paraguayo se caracteriza por sus bajos niveles de organización efectiva, una escasez de trabajadores ca-

8 Cenit-Unicamp-Udelar-Cadep, (2000).

9 World Bank (2010), World Development Indicators

lificados y un salario mínimo relativamente alto. Sin embargo, dado que el nivel de cumplimiento de la legislación del salario mínimo es bajo y la persecución de infractores casi inexistente, el salario mínimo se ha vuelto más como un techo antes que un piso para los salarios de la mano de obra no calificada. No obstante, la mano de obra calificada sigue siendo escasa.

Mientras que actualmente, la mayoría de la población en edad escolar ya completa su educación primaria, sólo el 8 por ciento de la población inicia estudios universitarios. En consecuencia, la fuerza laboral del Paraguay no está preparada para el tipo de oportunidades que pudieran resultar de las nuevas inversiones. Los empleadores se quejan de la dificultad en encontrar técnicos calificados y mandos medios, reflejando tanto la escasez absoluta de tales trabajadores como así también la fragmentación de los mercados laborales que fracasan en señalar la demanda y vincular a aquellos quienes cuentan con las habilidades necesarias con aquellos quienes requieren tales habilidades. Al mismo tiempo, el desempleo y el subempleo siguen siendo inaceptablemente altos. De acuerdo a García-Huidobro (2010):

“En Paraguay, el 36 por ciento de la población en edad de trabajar se encontraba empleada en 1997, pero para 2003 esta participación se había reducido al 23 por ciento. Este es el indicador más importante de los últimos poco satisfactorios resultados del mercado laboral en Paraguay. El aumento del desempleo abierto del 5 al 8 por ciento de hecho puede resultar difícil e incluso dramático para los afectados. Pero las tendencias más preocupantes, en tan sólo cinco años, fue la sustitución del trabajo a tiempo completo por el subempleo que afecta al 13 por ciento de la población ocupada, y la grave caída en el ingreso real que sufrió la mayoría de la población económicamente activa. El aumento del desempleo puede ser visto como una fluctuación a corto plazo

en torno al pleno empleo. Sin embargo, cuando la participación de pleno empleo es sólo del 36 por ciento de la fuerza laboral y cuando los salarios reales caen, esto constituye un grave problema de empleo, que es de carácter estructural”.<sup>10</sup>

En el contexto de la globalización y los rápidos avances tecnológicos en casi todos los campos del quehacer humano, la creciente integración del Paraguay a la economía mundial requerirá una población que pueda aprovechar las oportunidades que presenten estas tendencias a la par de protegerse de los efectos nocivos de cambios tan rápidos. La reforma educativa, iniciada en 1992 al nivel primario, ha sido lenta en producir resultados visibles. Por lo tanto, llevará tiempo antes que las primeras promociones de estudiantes educados a partir de las reformas lleguen al mercado, y teniendo en cuenta que la deserción es muy alta, se puede esperar que sea un grupo relativamente pequeño. Mientras la reforma es obviamente necesaria, y parece estar bien concebida, serán necesarias medidas correctivas adicionales desde la perspectiva de la preparación laboral.<sup>11</sup>

En el sector público, el exceso de personal y la ausencia de un sistema de méritos ha desmoralizado a los servidores públicos dedicados y ha reducido la eficiencia y eficacia del Estado. La rigidez de la Ley del Funcionario Público animó al funcionariado a permanecer en el sector público, aun cuando el empleo en el sector privado pueda ser más atractivo. La falta de capacitación para mejorar los conocimientos y la ausencia de un sistema de promoción en la carrera pública basado en el mérito, que son las formas de brindar incentivos para un desempeño sobresaliente, han llevado al estancamiento tanto en términos de capital huma-

---

10 García-Huidobro, Guillermo, “Labor Market Functioning in Paraguay,” en Berry (2010).

11 Schiefelbein, Ernesto, “The Challenge to the Educational and Training System in Paraguay”, en Berry (2010).

no como de sistemas administrativos. El resultado es la frustración pública con una burocracia inepta, la falta de confianza en las organizaciones de gobierno y una aceptación general del incumplimiento de obligaciones cívicas de todo tipo.

## ESTRATEGIA

El estribillo constante de los años de Stroessner era “paz, trabajo y bienestar”. A fines de los ochenta, los dos últimos atributos eran escasos y el golpe de estado de febrero de 1989 fue una interrupción afortunadamente breve del primero. El General Andrés Rodríguez, primer Presidente de Paraguay durante la transición democrática, gobernó por un período de cuatro años (1989-93). Dedicado a los negocios, además de militar, designó a respetados tecnócratas y empresarios en ciertos puestos claves de su gabinete ministerial. Su retórica política se enmarcaba bien dentro de lo que se denominaba el Consenso de Washington: el libre comercio y una menor intervención gubernamental en la economía. Esto, además, representaba una continuidad en medio de tantos cambios. Históricamente, la economía paraguaya ha sido la más abierta y la que ha gozado de mayor estabilidad en la región. De hecho, la economía paraguaya era bien conocida por sus fronteras abiertas y por un alto nivel de comercio no registrado.

Inmediatamente después del golpe de 1989 se dieron ajustes económicos largamente pospuestos. El sistema de tipos múltiples de cambio introducido por Stroessner, como una medida provisional en 1986, y mantenida artificialmente a un costo cada vez mayor en los últimos años de su gobierno, fue eliminado y reemplazado por un sistema de flotación de la moneda nacional. Un

creativo plan de recompra de la deuda externa elaborado por el Ministro de Hacienda eliminó los atrasos y redujo la deuda externa del Paraguay de manera significativa a un costo equivalente a solo una fracción de su valor nominal.

A la par de las reformas de tipo de cambio, se liberalizó el sector financiero. Durante la dictadura de Stroessner, el sector financiero de Paraguay se encontraba bajo un control muy estricto. Las tasas de interés eran fijadas por el gobierno, se mantenía un encaje muy alto (42 por ciento) y se encontraba vigente una composición del crédito por sectores bajo mandato legislativo. Un sistema de redescuento para financiar las actividades agrícolas, ejercía aún un mayor control sobre el sector bancario. En resumen, hubo pocas señales de existencia de un mercado financiero durante los años de Stroessner, predominando, por lo tanto, una escasa competencia entre los actores del sector.<sup>12</sup>

La liberalización del sector financiero emprendida por Rodríguez redujo el encaje legal, eliminó el redescuento para la agricultura y flexibilizó el crédito en un intento por estimular la producción económica. La liberalización del mercado financiero también llevó a un aumento dramático en el número de bancos. No obstante, se prestó poca atención a asegurar que la capacidad adecuada de supervisión y regulación existiese para una industria bancaria caracterizada por la creciente competencia. Las tasas reales de interés se elevaron dado que la inflación se redujo al 5 por ciento, su menor tasa en 20 años, y el Paraguay comenzó a experimentar una afluencia importante de capital privado a corto plazo, incrementando la base monetaria y las reservas internacionales.

La consiguiente expansión del crédito estimuló el crecimiento económico en la década de 1990, pero la mala gestión de los

---

12 Esta descripción de la situación financiera se basa principalmente en Insfrán (2000).

bancos y la deficiente supervisión de los mismos resultaron en una serie de crisis financieras y el cierre de varios bancos importantes en la segunda mitad de la década de 1990. Mientras el número de bancos y agencias financieras relacionadas aumentó de 88 en 1988 a 147 en 1995, el mismo se redujo a 101 a mediados de 1999.<sup>13</sup>

El sistema impositivo paraguayo, aunque plagado de exenciones especiales, brindaba pocos incentivos para la inversión sostenida. De hecho, las muchas lagunas existentes, agravadas por la deficiente aplicación, tendieron a fomentar una asignación ineficiente de este recurso escaso. Rodríguez anunció una ambiciosa reforma fiscal en 1990, pero una versión mucho más tímida fue la que se promulgó en 1992. La reforma fiscal que Rodríguez propuso había intentado mejorar la eficiencia, la elasticidad tributaria y la equidad al hacer cambios sustanciales en la estructura y administración tributarias.<sup>14</sup> Incluyó la introducción de un impuesto al valor agregado (IVA) para sustituir al impuesto sobre las ventas nacionales y previó una administración mejorada del impuesto inmobiliario.

En la práctica, la falta de apoyo de la comunidad empresarial y las dificultades en su administración resultó en una reforma menos ambiciosa. Los resultados con el nuevo sistema fueron ingresos menores y menor equidad de la esperada. Mientras que la reforma de 1992 fue una mejora respecto al sistema tributario existente, los ingresos tributarios como proporción del PIB se mantuvieron entre los más bajos en América Latina.

---

13 Insfran (2000), n.p., Tabla 7.

14 En la administración tributaria, la eficiencia denota hasta que punto la política tributaria no altera las decisiones con respecto a la combinación de factores de producción, la equidad se refiere a la justicia con la cual los impuestos impactan a los pobres y a los ricos, mientras la elasticidad tributaria mide hasta que punto los ingresos tributarios aumentan o disminuyen con el tamaño de la base impositiva.

El gobierno del General Rodríguez fue sucedido por el primer presidente civil de Paraguay en casi 50 años, Juan Carlos Wasmosy (1993-98). Wasmosy, ingeniero y hombre de negocios, había hecho su fortuna durante los años de Itaipú. Conservador en sus puntos de vista económicos, Wasmosy era miembro del Partido Colorado, pero tenía poca experiencia política. Las circunstancias de su elección como candidato del Partido Colorado para la Presidencia de la República fueron polémicas y dejaron a este partido profundamente dividido. Su falta de legitimidad dentro del Partido Colorado redujo su eficacia política y le impediría moverse con decisión para implementar su agenda de políticas públicas.

Wasmosy se comprometió a seguir impulsando las políticas de libre mercado que habían caracterizado al gobierno anterior, a la par de priorizar las políticas de infraestructura básica, salud y educación. Un préstamo de US\$ 81,5 millones del BID que había sido negociado por el saliente gobierno de Rodríguez, se utilizó para una serie de reformas económicas destinadas a reducir la regulación y la intervención gubernamental en los mercados. A falta de una mayoría colorada en el poder legislativo, tal reforma económica era difícil de ser aprobada y frente a la creciente división política, Wasmosy promovió un pacto de gobernabilidad con el principal partido de la oposición, el PLRA, pacto que facilitó el día a día en la toma de decisiones pero que, sin embargo, obstaculizó reformas fundamentales. Wasmosy introdujo algunas reformas electorales y judiciales, por ejemplo, pero las principales iniciativas de política económica como la privatización, la reforma del Estado, la modernización del sector industrial y la reforma agraria, se estancaron en el trabado escenario político.<sup>15</sup>

---

15 Cuatro pequeñas empresas estatales fueron vendidas durante el gobierno de Wasmosy (las líneas aéreas nacionales, flota mercante, una empresa de acero y una productora de alcohol) bajo condiciones muy controvertidas. Las acusaciones de corrupción fortalecieron la oposición al programa de privatizaciones y las empresas de servicios públicos más grandes nunca fueron privatizadas.

Aún así, la democracia tuvo un profundo efecto sobre la distribución del gasto del gobierno central (Ver Tabla 2). La Constitución de 1992 requiere que el 20 por ciento de los ingresos públicos se destinen a la educación. La proporción del gasto dedicado a las fuerzas armadas y la policía disminuyó considerablemente, mientras que la proporción del gasto dedicado a los ministerios de educación y salud crecieron. Tal vez lo más difícil de explicar en un régimen democrático, es la participación cada vez menor del gasto en agricultura, industria y obras públicas.

Tabla 2. Paraguay: Distribución del Gasto Público

	Porcentaje de Gastos Totales (% promedio)					
	1980-89	1989-93	1993-98	1998-03	2003-08	2008-09
Interior	15.51	13.15	9.83	10.41	8.82	7.09
Relaciones Exteriores	1.71	3.48	2.69	3.24	3.12	1.63
Defensa	21.57	19.19	11.81	8.19	6.75	4.83
Hacienda	6.01	8.39	7.26	4.22	15.55	36.83
Educación	21.05	21.52	28.75	34.89	32.27	25.62
Salud	8.65	8.32	8.56	11.42	12.02	10.75
Justicia y Trabajo	1.56	1.58	1.98	2.37	1.96	1.40
Agricultura	5.52	9.12	9.43	6.94	5.51	3.89
Industria y Comercio	0.55	0.63	0.73	0.59	0.68	0.49
Obras Públicas y Comunicaciones	16.99	14.61	18.95	17.72	13.31	7.48

Fuente: Ministerio de Hacienda

El déficit del sector público de Paraguay había sido un problema crónico en la última década de la dictadura. De acuerdo al Banco Mundial, mientras que el “*déficit oficial no superó el 3 por ciento del PIB durante toda la década (salvo en 1983 / 4), el déficit efectivo, incluido el subsidio de divisas fue en promedio de más del 7 por ciento del*

*PIB entre 1983 y 1988*".<sup>16</sup> El fin del régimen de tipo de cambio múltiple, que eliminó los subsidios sustanciales de divisas para el sector público, brindó algún alivio, pero frente a ingresos insuficientes, Rodríguez había equilibrado el presupuesto mediante la reducción de los gastos de capital y el aumento de los precios de los servicios públicos.

La presión de aumentos salariales en el sector público creció durante el gobierno de Wasmosy. Asimismo, la expansión de los gastos en educación y salud también contribuyó a un aumento de la masa salarial y la creciente presión sobre las finanzas públicas, a pesar de los esfuerzos para limitar el crecimiento del empleo en otras áreas del sector público. Las reformas impositivas contempladas por diversos gobiernos democráticos han tenido un éxito limitado, principalmente en cuanto a la eliminación de exenciones y ampliación de la base impositiva. Por el contrario, el Congreso paraguayo ha pospuesto una y otra vez la aplicación de la nueva legislación que introduciría un impuesto sobre la renta personal y el Poder Ejecutivo ha encontrado razones para crear unas 40 exoneraciones al IVA.

A mediados de los noventa, los acontecimientos externos dominarían la agenda económica de Paraguay. El Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991, permitió al Paraguay y al Uruguay ser parte del proceso de integración económica regional, iniciado unos años antes, entre Argentina y Brasil. Como una unión aduanera, el Mercosur tuvo como objetivo eliminar las barreras al comercio dentro del grupo de cuatro países miembros, a la par de establecer un arancel externo común frente a terceros países. El Tratado de Asunción otorgó al Paraguay un período de introducción gradual para adecuar su política comercial a los

---

<sup>16</sup> World Bank (1992), Paraguay: Country Economic Memorandum, p. 14.

objetivos regionales y, en 1995, Paraguay adoptó el arancel externo común vigente en el MERCOSUR, aunque con unas 400 excepciones.<sup>17</sup>

A Wasmosy le sucedió en el poder, a partir de agosto de 1998 otro Ingeniero Colorado, Raúl Cubas Grau, del movimiento UNACE, liderado por el General Lino Oviedo, uno de los jefes militares que participó del golpe de Estado contra Stroessner. Las elecciones que llevaron al poder a Cubas fueron consideradas como las más democráticas en la historia paraguaya en términos de niveles de participación y la ausencia de irregularidades y fraude. Sin embargo, las luchas de poder dentro del Partido Colorado socavaron la eficacia de su gobierno. El asesinato de su vicepresidente, Luis María Argaña, dio lugar a las manifestaciones civiles en marzo de 1999 y Cubas fue obligado a renunciar cuando varios manifestantes eran asesinados por francotiradores durante el denominado Marzo Paraguayo.<sup>18</sup> Los pocos meses del gobierno de Cubas fueron dominados por las disputas dentro del partido de gobierno, intrigas políticas y problemas de seguridad.

En los siguientes cuatro años (1999-2003), mientras el ingreso per cápita disminuía aceleradamente, un “gobierno de unidad nacional” encabezado por el Colorado y Presidente del Senado, Luis González Macchi mantuvo las formas democráticas, pero avanzó poco en cualquier tipo de agenda de política pública, mientras las crisis internas y externas impidieron reformas económicas que promoviesen el crecimiento económico y el desarrollo. La economía se contrajo, la inversión privada se estancó y el déficit del sector público aumentó dramáticamente. Al final de la

17 Muchas de estas exenciones, incluyendo aquellas existentes bajo el “regimen de turismo”, expirarían en los siguientes cinco a diez años aunque poca atención política se le ha brindado a la búsqueda de fuentes alternativas de empleo y oportunidad económica.

18 Abente Brun, Diego, “El Paraguay Actual, 1a Parte: 1989-1998,” ABC Color Colección La Gran Historia del Paraguay, Vol. 14, 2010.

administración de Gonzalez Macchi, el Estado paraguayo se encontraba al borde de la cesación de pagos de la deuda pública.

Visto en el contexto de este panorama económico, los resultados de la encuesta Latinobarómetro de 2004 son más fáciles de entender. Los paraguayos estaban perdiendo la paciencia con el proceso democrático y se vieron frustrados por la incapacidad del proceso, de ofrecer una estrategia de crecimiento sustentable y generadora de empleos. De acuerdo con un informe del Banco Mundial, las empresas paraguayas señalaban que la falta de personal calificado era el obstáculo más importante a la expansión, seguido por el acceso al crédito y el funcionamiento del sistema judicial. El Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a su vez, identificaba una larga lista de problemas en los ámbitos de financiación, impuestos, insumos, mano de obra, tecnología, aduanas y puertos, protección del medio ambiente, competencia desleal y normas técnicas.<sup>19</sup>

Las repetidas sequías e inundaciones, junto con los vaivenes de los precios mundiales de productos básicos, reveló la vulnerabilidad de una estrategia económica basada en la producción agrícola. La creación del Mercosur parecía sugerir que el “turismo de compras” con Brasil y Argentina llegaría a su fin. A pesar de estas amenazas a los fundamentos básicos de la economía paraguaya, no hubo un sentido de urgencia entre los responsables políticos para diseñar una política industrial que pudiese aprovechar la oferta casi ilimitada de energía hidroeléctrica existente y la apertura de los mercados de países vecinos a partir de la creación del Mercosur.

A pesar del *laissez-faire* generalizado de la política económica

---

<sup>19</sup> Cita en Altenburg, T., Hillebrand, W. y Meyer-Stamer, J., *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Reports and Working Paper Series 3/1998, (Bonn: German Development Institute, 1998)

de la transición, tanto los gobiernos de Rodríguez como de Wasmosy, adoptaron medidas para estimular la inversión y las exportaciones con una variedad de programas. La Ley 60/90 introdujo un conjunto de incentivos fiscales para alentar la inversión privada, principalmente en industrias, mientras que el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) ofrecía capacitación para la mano de obra. En el MIC se promovieron una serie de programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas (pymes) mediante la cooperación internacional. En 1992, fue creado PROPARAGUAY, siguiendo el modelo de PROCHILE, para promover las exportaciones y la inversión. PROPARAGUAY identificó un grupo de industrias clave para apoyar y promover la competitividad de empresas nacionales en el exterior: textiles y prendas de vestir, cuero y calzado, productos de madera e industrias procesadoras de alimentos.

En el año 2001 se adoptaba un programa de maquila, que proporcionaba incentivos para la inversión en plantas de ensamble en el Paraguay. Al final de la administración de González Macchi, la inversión en las operaciones de maquila alcanzaba US \$ 7,8 millones, generando casi US\$ 11 millones en exportaciones.<sup>20</sup> Si bien esto representaba menos del 2 por ciento de las exportaciones, el programa de maquila creó nuevos productos de exportación, significando un pequeño paso hacia una estrategia económica de generación de empleo.<sup>21</sup>

REDIEX reemplazó a PROPARAGUAY en el 2004, gestándose una asociación público-privada que involucró a más de 50 organizaciones, entre ellas varias asociaciones empresariales sectoriales, e instituciones educativas. REDIEX busca conectar los

20 ABC Color, 6 Marzo 2004, p. 11.

21 Informe de Coyuntura Económica Semanal, 24-28 mayo, 2004, p. 7. Desafortunadamente, no hay datos disponibles sobre creación de empleos.

diferentes actores relacionados con sectores específicos, se ha concentrado en determinados productos o actividades que se consideran con potencial de exportación y facilita las exportaciones de los mismos a través de la promoción y asistencia técnica.

Luego de 4 años de un gobierno provisorio y con escasos resultados, el próximo presidente llegaba al poder en medio de una gran expectativa y también en un momento de profunda crisis económica. Periodista y abogado con años de experiencia en el Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos (2003-08) iniciaba su gobierno con una clara “agenda para un país mejor”. Criticando las reformas neoliberales de sus predecesores, prometió centrarse en el desarrollo económico “con rostro humano”. También se comprometió a luchar contra la corrupción mediante el aumento de la transparencia y la mejora de la gestión del sector público. Llegando al quinto año de recesión, crecientes niveles de pobreza y desempleo, un déficit fiscal considerable y atrasos significativos en los pagos de la deuda externa e interna, Duarte se movió rápidamente con un plan para los primeros cien días.

El plan atacó el déficit fiscal mediante cambios administrativos en el Ministerio de Hacienda, los que aumentaron la transparencia y la eficiencia. La mejora del cumplimiento tributario brindó ingresos fiscales adicionales, reformándose además el sistema de pensiones públicas, que era una de las causales del déficit. La reforma de este sistema (Cajas Fiscales) introdujo procedimientos rápidos y de menor costo, al tiempo de eliminar una serie de “beneficiarios” no elegibles. Al mismo tiempo, la salud y la educación fueron priorizadas por el nuevo gobierno y recibieron la asignación de mayores recursos del presupuesto para libros de texto, útiles escolares y programas de almuerzo escolar. El gasto en alimentos y medicinas para los hospitales también se incrementó. Se adoptaron medidas para mejorar el bienestar público y la seguri-

dad personal y para restaurar la confianza en la economía.<sup>22</sup>

El nuevo gobierno tuvo que enfrentarse, además, con una mora de la deuda externa pública de US \$ 67 millones y otros US\$ 126 millones de deuda pública interna que vencían en 60 días. Se iniciaron de inmediato las negociaciones para reprogramar la deuda pública interna en un período de 5 años, con una tasa de interés más baja. Junto a las reformas administrativas mencionadas anteriormente, el gobierno fue capaz de reducir el déficit fiscal en casi un 50 por ciento en cuestión de meses.

Desde una perspectiva a más largo plazo, el gobierno inició conversaciones con los organismos donantes internacionales y el Fondo Monetario Internacional (FMI), buscando apoyo para sus reformas y mecanismos para reactivar los préstamos que estimularían el crecimiento económico. Una carta-intención fue firmada con el FMI en diciembre de 2003 para lograr un acuerdo Stand-By por quince meses y realizar ajustes y reformas en las finanzas públicas. Sin embargo, antes de firmar el Stand By, el gobierno acordó firmar acuerdos con el sector empresarial y con el sector político para consensuar apoyo de ambos sectores a varias reformas contenidas en esta carta de intención. Este hecho, otorgó legitimidad al acuerdo Stand By y a la presencia del Fondo en Paraguay.<sup>23</sup> Es de interés notar que el FMI en varios otros programas stand-by que en los años subsiguientes negoció con países centro-americanos, ponía como condición que los gobiernos respectivos consensuen las medidas primeramente en acuerdos con el sector empresarial, político y social de cada uno de esos países.<sup>24</sup>

22 Informe de los Primeros Cien Días, Ministerio de Hacienda.

23 Para detalles, ver Borda (2006).

24 Comunicación personal con Fernando Masi, Diciembre 2010, en base a una información recogida en un seminario CEPAL-FMI en Santiago de Chile, Mayo 2005.

Tal vez el más ambicioso de los temas del programa de gobierno fue la introducción de una importante reforma fiscal. Habiendo aprendido de los errores de la reforma anterior iniciada por el gobierno del General Rodríguez, Duarte Frutos logró el apoyo de los líderes empresariales y los partidos políticos de oposición a una reforma que no sólo realizaría cambios significativos en la estructura tributaria, sino también mejoraría la administración y modernizaría las prácticas administrativas en el sector público. Más que reforma fiscal, la ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal previó la reestructuración de la administración pública para agilizar la gestión y mejorar tanto la eficacia en la recaudación de ingresos como en los gastos del gobierno. La reducción de las tasas de impuestos a la par de la ampliación de la base tributaria a sectores previamente exentos, facilitaría la lucha contra la corrupción y aumentaría la eficiencia y la equidad en el sistema tributario. Si se implementase, las fuerzas del mercado deberían comenzar a sustituir las actividades de búsqueda de rentas con el importante incremento esperado en la productividad económica. Además, y muy importante, el nuevo conjunto de iniciativas de la reforma fiscal podría mejorar la capacidad del gobierno para hacer cumplir el código tributario, brindando al Poder Judicial una mejor información y contribuyendo a la creación de un Estado de Derecho funcional.

Finalmente, el Gobierno de Duarte Frutos introdujo el concepto de rendición de cuentas, con informes constantes sobre el progreso de las reformas, que además contaron con la aprobación legislativa. Representantes de la sociedad civil, incluidos los de Transparencia Internacional, supervisaron el proceso y trataron de aumentar la participación pública. Las reformas administrativas entraron en vigor con cierta rapidez, a pesar de la resistencia muy fuerte de los empleados públicos y de la estructura pública,

en un ambiente político muy incierto. Por ejemplo, la Ley la Función Pública (Ley 1626), aprobada por el Congreso en 2003, se vio ante más de 400 recursos de inconstitucionalidad ante la Corte.

De todas maneras y a pesar de las mejoras significativas en la gestión del sector público, el sector privado fue lento en responder con nuevas inversiones. Como resultado, el crecimiento económico sostenido sigue siendo una meta difícil de alcanzar y muchos desafíos de la política de Estado quedaron irresueltos.

Así, durante los primeros 19 años de democracia, el Partido Colorado se mantuvo en el poder, haciendo algunos ajustes a la estrategia para reflejar las condiciones cambiantes y las exigencias de las distintas facciones internas del partido. En elecciones consideradas ampliamente como libres y justas, las figuras políticas estrechamente asociadas con el régimen de Stroessner continuaron gobernando a nivel nacional. Los candidatos de la oposición sólo tuvieron éxito en ganar posiciones ejecutivas en las elecciones departamentales y municipales. Tal vez no es de extrañar, entonces, que la estrategia económica del país consistió en ajustes en lugar de reformas fundamentales y tales reformas han reflejado más continuidad que cambio.

En abril de 2008, un ex obispo de la Iglesia Católica, Fernando Lugo, se convirtió en el primer presidente paraguayo desde 1948 sin adscripción Partido Colorado. Fernando Lugo llegó al poder como candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio, una amalgama de pequeños partidos políticos y movimientos sociales que se unieron con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el principal y tradicional de la oposición en el Paraguay. La elección fue significativa en la historia política paraguaya, desde el momento en que fue el primer traspaso de mando, en forma pacífica, de un partido a otro. Ganó con un 41 por ciento de los

votos (frente al 31% obtenido por la candidata del Partido Colorado) en elecciones consideradas libres y justas por observadores internacionales.

Lugo fue electo con el propósito de “*impulsar el desarrollo con igualdad de oportunidades para todos y todas y para afianzar la soberanía nacional.*” Esto significaba “*impulsar un crecimiento económico sustentable e inclusivo, una política tributaria justa, alentar la responsabilidad fiscal, incrementar las inversiones físicas y de capital humano, y adecuar las instituciones del Estado para que puedan materializar nuestros ideales constitucionales de Estado Democrático y Social de Derecho.*” La idea del nuevo gobierno fue “cambiar el rumbo, el ritmo y la calidad del crecimiento,” y con esta meta su equipo elaboró un *Plan Estratégico Económico y Social (PEES)*. Los seis objetivos del PEES son:

- Proseguir el crecimiento económico pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos;
- Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas;
- Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema;
- Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país;
- Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva;
- Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

Solo unos meses después de asumir el poder, la peor crisis financiera mundial en 60 años uniría sus fuerzas con una sequía local prolongada para cambiar drásticamente el contexto en el cual el gobierno de Lugo tendría que ejecutar sus planes.

## DESEMPEÑO

Al final del régimen de Stroessner, Paraguay era una economía predominantemente agrícola, bien dotada de infraestructura física básica, pero la inversión continuaba rezagada en términos de capital humano. Además, se retrasaban las reformas estructurales necesarias de modernización para sostener un sector privado competitivo. Por otro lado la deuda social del Paraguay aumentaba desde el momento en que el crecimiento poblacional seguía superando a la prestación de los servicios públicos básicos.

Luego de la recesión post-Itaipú y gracias a las fuertes exportaciones de productos agrícolas a finales de 1980, la economía paraguaya continuó creciendo en los primeros años después del golpe, aunque algo más lentamente (ver Tabla 3). Pero la creciente agitación política y la caída de los precios de la soja en la década de 1990 terminaron con esa tendencia. Aunque la economía creció un 3 por ciento por año en la primera mitad de la década de 1990, este crecimiento fue de menos del 1 por ciento anual en la segunda mitad de la década. Con altas tasas de crecimiento de la población, el ingreso per cápita se redujo en casi un 2 por ciento anual hacia finales de la década. De hecho, el ingreso per cápita en términos reales en 2000, llegaba a ser inferior al que había sido 10 años antes, cuando terminaba la dictadura. Afortunadamente, la economía llegaba a crecer en un 14,9 por ciento acumulativo

entre 2003 y 2006, superando el crecimiento acumulado de los ocho años anteriores.<sup>25</sup>

A pesar de un entusiasmo inicial en la primera mitad de la década de 1990 cuando la inversión crecía a una tasa promedio anual de casi 6 por ciento, este aumento se desaceleró considerablemente en los siguientes 10 años (1993-2003) y los niveles absolutos de la inversión como proporción del PIB han disminuido igualmente. De un máximo de 26,8 por ciento alcanzado al final del boom de Itaipú en 1980, la formación de capital fijo como porcentaje del PIB se estableció en la primera década de este siglo en alrededor del 18,7 por ciento.

El desempleo es un problema persistente agravado por el subempleo y el desempleo oculto. El desempleo abierto hacia el final del régimen de Stroessner era de 5,4 por ciento, mientras que el desempleo oculto (trabajadores desalentados) se mantenía en 9,5 por ciento, arrojando una tasa total de desempleo de casi el 15 por ciento. Al mismo tiempo, el subempleo era de aproximadamente 19 por ciento.<sup>26</sup> En el momento de la recesión económica, en 2002, la tasa de desempleo total aumentaba a 17 por ciento con una tasa de desempleo abierto de 10,8 por ciento y con un subempleo del 22,5 por ciento, y en aumento. En 2009, el desempleo abierto llegaba a 6,4 por ciento (no se reportó el nivel desempleo oculto, pero se estima en alrededor del 3 por ciento) y una cuarta parte de la población económicamente activa se encontraba subempleada.<sup>27</sup>

---

25 Gerencia de Estudios Económicos, Banco Central del Paraguay (2007), *Dinámica de la Actividad Económica 2006*. Obtenido de [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py), Mayo 31, 2011.

26 El subempleo incluye a quienes trabajan menos de 30 horas por semana pero que están dispuestos a trabajar más horas. Incluye además a quienes trabajan más de 30 horas semanales pero ganan menos del salario mínimo legal.

27 García-Huidobro en Berry (2010), p. 44 y DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares, 2009*, en línea.

Los resultados de la exportación en el Paraguay han dependido históricamente de las condiciones climáticas y de los precios de las materias primas. Las exportaciones agrícolas registradas como porcentaje del total de las exportaciones experimentaba una disminución de 72,7 por ciento en 1989 a sólo 40,2 por ciento en 2002 antes de volver a aumentar a casi el 47 por ciento en 2003.<sup>28</sup> La soja y el algodón fueron los cultivos de exportación principales con modos de producción y patrones de ingresos muy diferentes entre sí. En los últimos años, las exportaciones de algodón han disminuido y han sido sustituidas por el aumento de las exportaciones de soja y carne. Las exportaciones paraguayas de carne se incrementaron en los últimos años, junto con varios productos no tradicionales como el sésamo.

La tendencia ha apuntado hacia las exportaciones que hacen uso intensivo de la tierra y el capital. Las exportaciones de productos manufacturados, que requieren uso intensivo de mano de obra intensiva, han disminuido su participación de un 15 por ciento de las exportaciones registradas totales en el decenio de 1990 al 11 por ciento para el 2002.<sup>29</sup> Tremendamente importante, pero difícil de medir, es el comercio informal a lo largo de la frontera con Argentina y Brasil, proporcionando niveles significativos de empleo en ocupaciones de bajo nivel de remuneración y calificación, pero también grandes beneficios para los propietarios de tales mercaderías. En conjunto, la actividad exportadora probablemente contribuyó significativamente al crecimiento económico en el Paraguay pero también contribuyó al empeoramiento de la distribución del ingreso.

---

28 Datos del BCP. El comercio real puede variar respecto a estos números ya que se estima que el nivel de contabando es sumamente alto.

29 Masi, F. y Ruiz-Díaz, F. The Role of International Trade in Growth and Employment Generation in Paraguay, en Berry (2010).

Tabla 3. Paraguay: Tasas Reales de Crecimiento Económico y otros indicadores

	Rodriguez (‘89-‘93)	Wasmosy (‘93-‘98)	Cubas/ Gonzalez M. (‘98-‘03)	Duarte F. (‘03-‘08)	Lugo (‘08-‘10) (up to Sept.)
PIB Real	3.70	2.83	0.24	4.62	3.51
PIB Real per capita	0.75	0.50	-1.80	2.67	1.70
Formación Bruta de Capital (tasa de crecimiento)	5.89	2.17	-5.31	7.31	6.54
Formación Bruta de Capital (%PIB)	23.8	25.5	19.7	18.4	19.1
Exportaciones	7.30	7.51	2.25	29.4	7.23
Importaciones	19.4	12.2	-8.95	33.4	6.07
Desempleo (tasa promedio)	5.64	5.90	11.4	11.8	5.7**
Inflación (tasa promedio)	24.5	13.0	10.2	8.0	5.50

Fuente: BCP, FMI, Banco Mundial, \*Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay, \*\* IMF, Artículo IV Memorandum, 2010.

Mientras que la producción agrícola como porcentaje de la producción total alcanzaba el 16 por ciento durante la primera década de la democracia, la misma comenzó a aumentar a finales de esa misma década y durante el gobierno de Duarte Frutos (2003-08) alcanzó un promedio de 20 por ciento del PIB. La participación de la producción industrial y de la construcción, por otra parte, tuvo un declive firme y continuo desde un máximo de casi 25 por ciento en el período inmediatamente posterior a la dictadura a 17,2 por ciento en los primeros años del gobierno de Lugo. Los servicios básicos, incluidas las telecomunicaciones, prácticamente se duplicaron como porcentaje del PIB, pasando de un 7 por ciento durante el gobierno de Rodríguez a casi el 11 por ciento antes de la recesión del 2009. Las reiteradas quiebras de bancos, sin embargo, hicieron mella en el sector de servicios financieros de manera que la participación de los servicios comer-

ciales y financieros como proporción del PIB se redujo de casi el 29 por ciento en los primeros años de la democracia a un 25 por ciento en el periodo 2008-10.

Tabla 4. Paraguay: Estructura del PIB (% de participación)

	Rodriguez (‘89-‘93)	Wasmosy (‘93-‘98)	Cubas/ Gonzalez M. (‘98-‘03)	Duarte F. (‘03-‘08)	Lugo (‘08-‘10) (up to Sept.)
Agricultura	15.9	16.5	18.3	20.2	19.9
Industria (Producción de bienes)	23.8	21.6	19.9	18.4	17.2
-Construcción	7.11	5.62	4.56	4.29	4.44
-Manufacturas (Industria & Minería)	16.7	16.0	15.4	14.1	12.8
Servicios Básicos	6.86	7.71	9.07	10.1	10.9
Comercio y finanzas	28.8	27.9	26.3	25.4	25.5
Otros	24.7	26.3	26.5	25.9	26.5

Fuente: BCP

No es de extrañar que en una economía donde más de un tercio de la población económicamente activa está sub o desempleada, se manifiesten las altas tasas de pobreza y de desigualdad. Como se observa en la Tabla 5, la porción de la población que todavía vive en la pobreza o la pobreza extrema en el Paraguay, sigue siendo alta. Para 2008, luego de 5 años de crecimiento económico constante, aproximadamente la misma porción de la población permanecía en la pobreza, en comparación a una década atrás. A la par del aumento de la pobreza, la desigualdad en la distribución de ingresos también se ha ido ensanchando. El coeficiente de Gini para el Paraguay pasó de 0,45 en 1990 a 0,57 en 2003,<sup>30</sup>

30 Borda en Berry (2010), p. 320.

cayendo ligeramente a 0,532 en el 2009, luego de varios años de crecimiento económico.<sup>31</sup>

Tabla 5. Paraguay: Crecimiento Económico y Pobreza, 1999-2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008
Crecimiento del PIB (%)	3	-3,3	2,1	0	3,8	4,1	2,9	6,8	5,8
Pobreza *	37,3	36,8	36,8	49,7	44,0	41,3	38,6	41,2	37,9
Extrema Pobreza*	17,7	16,7	16,7	24,4	21,2	18,3	16,5	23,2	19,0

Fuente: EPH, DGEEC, varios años. \* Como porcentaje de la población

A pesar de la ausencia de un cambio significativo en la estrategia de país, la inversión extranjera directa (IED) en el Paraguay se incrementó diez veces más en la década del noventa, en relación a décadas anteriores, como resultado del auge de este tipo de inversión en el Mercosur en el mismo período. El monto de capital extranjero acumulado a través de la IED en el Paraguay en los 90 alcanzaba a un total de US\$ 1.500 millones, aumentando de un flujo anual de tan solo US\$ 71 millones en 1990 a un máximo de US\$ 318 millones en 1998. La principal fuente de fondos durante este período pasó de los Estados Unidos y la Unión Europea a Brasil y Argentina. Durante la siguiente década, la IED en el Paraguay seguía acumulándose, pero a un ritmo mucho más lento<sup>32</sup>.

A principios de la década de 1990 se registraron importantes inversiones en el sector industrial, particularmente en el sector de

31 [http://www.indexmundi.com/paraguay/distribution\\_of\\_family\\_income\\_gini\\_index.html](http://www.indexmundi.com/paraguay/distribution_of_family_income_gini_index.html), Junio 4, 2011.

32 Datos del BCP.

alimentos y bebidas. La liberalización del comercio que provocaba el MERCOSUR permitió la competencia en el sector mencionado y facilitaba la llegada de capitales brasileños y argentinos para satisfacer demandas del mercado nacional con productos de mayor calidad. Más tarde, la inversión extranjera se dirigía al sector servicios, principalmente en el sector financiero, de seguros y las telecomunicaciones. La liberalización de los mercados financieros hizo que el sector bancario sea más atractivo a los intereses extranjeros, a medida que los competidores locales iban desapareciendo. Los cambios tecnológicos y un deficiente servicio de la telefonía básica, hacía que el mercado paraguayo sea particularmente atractivo para los proveedores de telefonía celular.

Por supuesto que no faltó la inversión extranjera en el acopio y transporte de los principales commodities de exportación como soja y carne y en tierras agrícolas. Estos últimos capitales provenían de fuera del Mercosur, pero han sido las instalaciones de los países vecinos las que han albergado las materias primas nacionales para la acumulación, clasificación y procesamiento ligero antes de ser exportadas a los mercados mundiales.<sup>33</sup>

En líneas generales, el capital extranjero que ingresaba al Paraguay durante la transición a la democracia ha sido marcadamente diferente al capital que ingresó durante los años de Stroessner. Es decir, durante la transición, los capitales provenientes del extranjero eran mayormente de fuentes privadas antes que de agencias bilaterales o multilaterales de cooperación internacional. Los flujos privados de inversión extranjera directa reflejaban la creciente importancia económica para el Paraguay de las potencias regionales, Argentina y Brasil, la disminución del rol de los inversores de Estados Unidos, y, siguiendo las tendencias mundiales, el papel creciente del comercio intra-firma. Las últimas tendencias de la

---

33 Chudnovsky, Daniel, et.al. (2002).

IED también indicaban un alejamiento de las inversiones en capacidad de manufactura para reemplazarlas por redes de distribución locales que puedan servir al mercado paraguayo, mientras que estas ventas contribuían a las economías de escala de la producción situada en otro país.

No es claro si esto último es reflejo de una falta de voluntad para asumir el riesgo político asociado con tener capacidad de planta y masa salarial en un muy incierto Paraguay o si es más bien consecuencia del tamaño pequeño del mercado paraguayo. Un estudio reciente de la inversión extranjera directa de Estados Unidos arrojó hallazgos sobre los principales factores que explican la localización de las inversiones americanas en el extranjero, que incluyen el tamaño del mercado, su apertura al comercio y el nivel educativo de su población. El estudio también demostraba que los inversores norteamericanos buscan mercados estables con protección de los derechos de propiedad, y en países, a menudo, con regímenes más autoritarios.<sup>34</sup> Desde tal punto de vista, la única ventaja de Paraguay, desde la perspectiva de los inversionistas extranjero, consistiría en su grado de apertura al comercio.

Finalmente, la IED ayudó a reducir la presión sobre la cuenta corriente del Paraguay, pero fue insuficiente para impulsar la industrialización o la reorganización de la producción paraguaya ante la apertura de las economías vecinas. Como resultado, los vínculos de la IED con la economía local parecen haber sido escasos e ineficaces para estimular la inversión local.<sup>35</sup> El MERCOSUR abría las posibilidades para una integración vertical de las industrias nacionales con las industrias de los socios mayores. Sin embargo el resultado ha sido solamente la integración en términos de ventas, pero no de inversiones.

34 Tuman, J.P and C.F Emmert, (2004).

35 Masi (2001), p. 250.

## CONCLUSIÓN

A veinte años de la caída de una de las dictaduras más longevas del mundo, el Paraguay sigue siendo un país en transición. Con las elecciones democráticas las figuras militares han sido sustituidas por civiles y el poder ha pasado de un partido a otro. El proceso legislativo y de elaboración de nuevas políticas de Estado ha sufrido con los conflictos inter e intra-partidarios y la fragmentación de los partidos políticos. La incapacidad de encontrar puntos en común y hacer concesiones, se ha traducido en un estancamiento legislativo permanente. Los problemas para potenciar los recursos que hagan posible el desarrollo económico del Paraguay, son más de calidad que de cantidad. Sin embargo, las fuerzas del mercado aparecen como limitadas para impulsar las mejoras necesarias. En cada caso, la informalidad y la ausencia de fortalezas institucionales claves parecen restringir el poder de los mercados para producir resultados eficientes y equitativos.

Se han iniciado importantes reformas en los sistemas de educación, financiero, fiscal y judicial. Estas reformas tendrán que ser nutridas, fortalecidas y ampliadas. La educación pública es más accesible, pero su calidad se mantiene por debajo de los estándares regionales. Las reformas judiciales todavía enfrentan una fuerte oposición. El programa de reforma fiscal introducido en 2004 y apoyado por sectores empresariales modernos, también ha encontrado oposición en varias fases de implementación y la introducción de un impuesto sobre la renta personal ha sido objeto de suspensiones sucesivas hasta la actualidad. ¿Refleja todo esto la continuación de las actividades de búsqueda de rentas por parte de los bien atrincherados intereses especiales? ¿O existen problemas fundamentales que deben ser abordados respecto a las reformas propuestas?

En términos de política industrial, las pocas medidas adoptadas parecieron orientarse a maximizar las oportunidades ofrecidas por el Mercosur o para mitigar las amenazas que el mismo supone para algunas de las antiguas prácticas y actividades del sector informal. Del mismo modo, no queda claro que el ingreso que obtiene el Paraguay de sus inversiones, por venta de energía hidroeléctrica sea efectivamente administrado para maximizar las oportunidades de desarrollo. Las reformas del mercado laboral pueden ser necesarias si es que el sistema de mercados ayudara a transferir trabajadores de sectores en declive a sectores en crecimiento. Un mayor énfasis en la educación vocacional y un sistema de educación pública de mejor calidad aparecen como muy necesarios de desarrollar para la creación de nuevas oportunidades de empleo. ¿Cuál debe ser la estrategia del gobierno en términos de gestión de recursos: pro-activa en la formulación de políticas o simplemente reactiva?

A pesar que el ruido de sables se ha presentado en varias ocasiones durante la transición, y sin éxito, es firme el compromiso de continuar con gobiernos democráticos y civiles en el Paraguay. Con el apoyo de aliados en la región y los Estados Unidos, el proceso democrático parece estar echando raíces. Pero la paciencia con esta forma de gobierno ha sido probada en los últimos años, según evidencian las encuestas de Latinobarómetro. Los crecientes niveles de delincuencia, disputas legislativas y las persistentes altas tasas de desempleo alimentan la frustración. Contrario a lo que cabría esperar de un gobierno democrático, la encuesta de 2010 de Latinobarómetro indica que el 73 por ciento de los paraguayos encuestados (la segunda proporción más alta en cualquiera de los 17 países encuestados) creen que “las decisiones del gobierno buscan privilegiar a unos pocos”. ¿Puede formularse una nueva estrategia que permita un mejor aprovechamiento de los

recursos humanos, físicos y financieros del Paraguay para crear un desarrollo económico sustentable que aumente los niveles de los ingresos y el nivel de vida de todos los paraguayos?

## BIBLIOGRAFÍA

Abente Brun, Diego (2010), “*El Paraguay Actual, 1a Parte: 1989-1998*,” Asunción: ABC Color. Colección La Gran Historia del Paraguay.

Abente Brun, Diego (2009). “Paraguay: The Unraveling of One-Party Rule,” *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1.

Abente Brun, Diego and Fernando Masi (eds.), (2005). *Estado, Economía y Sociedad: Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CADEP

Altenburg, T., Hillebrand, W. and Meyer-Stamer (1998). J., “Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand”. Reports and Working Paper Series 3/1998. Bonn: German Development Institute.

Banco Central del Paraguay (2007). “Dinámica de la Actividad Económica”. Gerencia de Estudios Económicos. Asunción.

Berry, Albert (ed) (2010). *Losing Ground in the Employment Challenge*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Borda, Dionisio (2006). “*Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus Perspectivas*,” CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales, No. 18, Santiago, Chile.

Borda, Dionisio y Fernando Masi (1998). *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los Años 90*. Asunción: Universidad Católica-CIDSEP.

Chudnovsky, Daniel et.al. (2002). Integración Regional e Inversión Extranjera Directa: El caso de Mercosur, BID-Red Intal, Serie Redint, Buenos Aires, 2002.

Chudnovsky, D. and A. Lopez (eds) (2001). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Red Mercosur –Siglo XXI. Madrid-Bs. Aires.

Economic Intelligence Unit, *Paraguay: Country Profile*, London, 2004.

Insfran, J. (2000) “El Sector Financiero Paraguayo: Evaluando 10 Años de Transición”, Working Paper, Banco Central del Paraguay.

International Monetary Fund (2010), *International Financial Statistics*, Washington, DC

International Monetary Fund (2010), Article IV Memorandum, Washington, DC.

Masi, Fernando (coord.) (2010). *Encadenados al Comercio. ¿Liberados de la Pobreza?. El caso de los pequeños productores frutícolas de Caazapá*. Asunción: CADEP

Masi, F. (2001), “El Caso Paraguayo”. En D. Chudnovsky (ed) *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Red Mercosur –Siglo XXI. Madrid-Bs. Aires.

Transparency International (2010).

Tuman, J.P and C.F Emmert (2004) “The Political Economy of US Foreign Direct Investment in Latin America: A Reappraisal,” *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 3.

World Economic Forum (2010), *Global Competitiveness Report*.

World Bank (2010), *World Development Indicators*

World Bank (1999), *Paraguay: Country Economic Memorandum*, Washington, D.C.

World Bank (1992), *Paraguay: Country Economic Memorandum*, Washington, D.C.



TERCERA PARTE

# Institucionalidad pública y prácticas políticas

# BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN PARAGUAY

Dionisio Borda y Fernando Masi<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El período 1982-2002, marcado por la terminación de las obras de Itaipú, la caída de la dictadura y la transición democrática, se distingue por el bajo crecimiento económico, con un promedio anual del orden del 2% y una variación de la tasa del PIB por habitante de -0,8%. Este período de estancamiento económico obedece, en parte, a la fragilidad del modelo de desarrollo –basado en la agricultura extensiva en tierra e intensiva en uso de capital y de escasa diversificación de los productos para la exportación y en la triangulación o reexportación de productos al mercado regional – y, en parte, a la vulnerabilidad propia de una economía pequeña y expuesta a los cambios de origen exógeno (clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas de interés). A partir de la terminación de las obras de Itaipú, el Paraguay poseía un excedente importante de energía hidroeléctrica que tampoco era aprovechado para un proceso de industrialización acelerado, y por lo tanto de generación de empleo.

---

1 Los autores agradecen la colaboración de Jorge Duarte Rolón en el armado y sistematización de datos delo presente trabajo.

La recuperación del crecimiento económico en el período 2003-2010, sólo alterada en el 2009 por la crisis financiera internacional, responde a varios factores: i) el incremento sostenido de la producción de commodities como la soja y la carne y el alza de los precios internacionales de alimentos; ii) la estabilidad y crecimiento de las economías de Brasil y Argentina; iii) la recuperación del comercio de triangulación que había sufrido un descenso significativo en el período 1998-2002, y iii) y el inicio de una diversificación productiva (rubros no tradicionales, mayormente manufacturados) con nuevos mercados de exportación.

Las condiciones fuertemente favorables para el crecimiento económico que posee Paraguay, tanto en términos de recursos naturales como de estabilidad macroeconómica, no son suficientes, sin embargo, para asegurar un crecimiento sostenido con una distribución más equitativa de la riqueza. Existen varias razones que explican este problema y varias de ellas radican en los montos de inversión, sectores de inversión y modalidades de las mismas; las condiciones de infraestructura y conectividad del país y, principalmente el clima de negocios. Sobre este último aspecto, uno de las variables fundamentales tiene relación con la manera de funcionamiento del Estado y el mercado en el Paraguay. En otras palabras, ¿cuáles son los mecanismos institucionales que moldean e influyen sobre este crecimiento económico en cuanto a su magnitud y calidad?

El periodo de la transición democrática en el Paraguay(1989-2008) es coincidente con la aplicación de políticas derivadas de las reformas típicas del Consenso de Washington en América Latina. Si bien estas reformas variaron en formas y características en cada uno de los países, las mismas partían de la experiencia de economías cerradas o con un proceso de modernización proteccionista que terminaron en graves desequilibrios macroeco-

nómicos, reflejados en la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Paraguay sin embargo, se ha mantenido alejado de estas experiencias por ser una de las economías más abiertas y con mayor equilibrio macroeconómico de la región. De todas maneras, varias de las reformas propuestas por el Consenso de Washington se convertían en relevantes para el Paraguay ante la prevalencia de una alta informalidad en las operaciones de mercado y de baja institucionalidad del Estado. Es así que aunque criticadas en su concepción y aplicación, estas reformas son válidas de tener en cuenta a la hora de evaluar el comportamiento de las instituciones que permiten un mayor o menor desarrollo de un país.

Este ejercicio consiste en analizar las denominadas reformas de primera y segunda generación en Paraguay para entender el grado de fortaleza y calidad de las instituciones que pueden permitir un crecimiento sostenido con equidad, mas allá de los resultados diferentes que estas reformas hayan tenido en los países de América Latina donde se hayan aplicado.

Las reformas de primera generación apuntaban a reducir el tamaño del Estado para así garantizar el pago de la deuda externa luego de la crisis de los años 80; incluía la apertura comercial, para contrarrestar las medidas proteccionistas de las políticas de crecimiento por sustitución de importaciones de años anteriores. Además, abogaban por la liberalización del mercado financiero y buscaban la privatización de las empresas públicas con la idea promover la eficiencia económica.

En contra partida, el advenimiento de las reformas de segunda generación constituye la respuesta a las críticas que recibieron las reformas de primera generación como consecuencia de los magros resultados logrados en términos de crecimiento económico en la región. Así, estas reformas de segunda generación afrontaban aspectos más institucionales en lugar de medidas macroeco-

nómicas estructurales, y buscaron repositionar al Estado como agente que asegura las bases para el desarrollo económico.

Para tal efecto, las reformas estaban centradas en la mejora de la eficiencia de los servicios públicos mediante la competencia de los recursos financieros y humanos, en la democratización con la participación máxima de los distintos actores sociales; y en la descentralización de las decisiones y provisión de infraestructura y servicios sociales.

Aunque no se puede hablar de secuencia de implementación de las reformas, sí existe secuencia en el origen de las mismas. Las reformas de primera generación estaban destinadas a corregir disfuncionalidades en la estructura del sistema económico, mientras que las de segunda generación se orientaban a adaptar las instituciones gubernamentales a un sistema de mercado más libre y competitivo.

Frente a la crisis financiera global de 2008 y sus repercusiones en la crisis de la deuda europea y norteamericana, el Consenso de Washington parece haber concluido su ciclo. Actualmente, las economías emergentes y en desarrollo buscan un modelo adecuado para escapar de un efecto contagio desde estas economías en crisis y lograr resistir los embates de la apertura comercial, y sobre todo el efecto sobre la cuenta de capitales. De ahí el surgimiento de nuevas medidas de políticas en la región que pretenden “revertir” el proceso de apertura y aunque no se discuta aún sobre el proteccionismo, las economías emergentes buscan potenciar la integración comercial sur-sur, en detrimento de la conexión norte-sur.

Por su parte, la economía paraguaya recibe el influjo de estos cambios estructurales en la economía global, y como las demás de la región, se encuentra sin un rumbo delineado. Sin embargo, está

claro que aunque no del todo conclusas, las reformas tanto de la primera como de la segunda generación en el país, han sentado las bases, en alguna medida, para mantener el historial de estabilidad macroeconómica de Paraguay con un bajo nivel de deuda, equilibrio fiscal, inflación de un solo dígito e histórico nivel de reservas internacionales. No obstante, sigue pendiente la tarea de desarrollo con equidad social y la estrategia país de largo plazo.

## Reformas de Primera generación

Las reformas de primera generación han sido parciales, no continuas y en muchos casos reversibles. Además sus políticas derivadas no han sido secuenciales. En este apartado se abordan aquellos campos principales donde la acción estatal modificó el status quo institucional previo al proceso de transición democrática, reformando los condicionantes del desarrollo económico paraguayo.

### **Política macroeconómica**

- Cambios en el régimen tributario y cambiario-monetario

La reforma ha pasado, primeramente, por una ley tributaria de 1991. Dicha ley simplificaba el sistema de recaudación de impuestos, con el propósito de ampliar la base de los contribuyentes y de dotar de eficiencia y neutralidad a la asignación de recursos, modificando, al mismo tiempo, la estructura arancelaria. Un nuevo régimen cambiario se estableció en 1989, con el abandono

del sistema de cambio múltiple para pasar a un cambio único y libre dentro de un sistema de flotación administrada a partir de una banda establecida por el Banco Central del Paraguay, conforme a un programa monetario de control de la inflación. Esta primera ola de reformas fue perdiendo importancia en la medida en que nuevos y numerosos decretos de exenciones impositivas perforaron la reforma tributaria y ante la notoria falta de control de gastos públicos.

Esta situación llevó a un desequilibrio macroeconómico hacia finales de la década del noventa y comienzos del nuevo milenio, que tuvo su respuesta, en parte en la Ley de Adecuación Fiscal de 2004, la reforma de las cajas fiscales (pensiones públicas), la renegociación de la deuda interna y externa pública y la adopción de un nuevo Código Aduanero. Estas reformas permitieron una mejora de los ingresos estatales y aumento de la presión tributaria, de 9,8 a 12 por ciento inicialmente; y al 13 por ciento en el 2010. Aún así los ingresos tributarios siguen siendo bajos en comparación con el resto de los países en la región, al igual que la ejecución del gasto público.

Si bien durante la primera mitad de la década de los noventa, la administración pública no ha enfrentado mayores problemas en relación a las finanzas públicas, la situación se revierte a partir de la segunda mitad, alcanzando el déficit fiscal al 4% del PIB en el 2000 y a 3.5% en el 2002. El problema del déficit fiscal comienza a ser revertido a partir del 2003, luego de que se evitara una cesación de pagos de la deuda pública interna y externa, para dar lugar a superávits fiscales continuos hasta fines del 2010<sup>2</sup>.

Los superávits fiscales que se registran a partir del 2004 se explican por un aumento importante de la recaudación tributaria, el

---

2 Informe de la Situación Financiera. Ministerio de Hacienda 2011.

ingreso paulatino de un mayor número de contribuyentes y la implementación gradual de la Ley de Adecuación Fiscal a partir de 2005. Sin embargo, el plan inicial de incorporación del Impuesto a la Renta Personal sigue pendiente de aprobación por el Poder Legislativo. Este instrumento posibilita al gobierno introducir un mecanismo tributario progresivo que aumentaría los ingresos fiscales y posibilitaría mejorar la calidad del gasto público.

En los primeros años de la década del 2000, se presentaron desequilibrios generados en parte por la recesión económica existente en la región, que han impactado en el sistema financiero, reduciendo la disponibilidad de crédito; por problemas políticos internos que dieron lugar a una agudización de la indisciplina fiscal que ya se venía arrastrando de mediados de la década de los 90; y por el comportamiento poco predecible de la autoridad monetaria. No obstante, desde el año 2004 se han registrado avances para recuperar el equilibrio macroeconómico y para una mejor coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

La década termina con el embate de la crisis financiera internacional en 2009, que llevó, junto a una importante sequía, a una contracción del PIB en -3,8 por ciento; para luego dar lugar a una rápida recuperación en 2010, con un crecimiento económico histórico de 15,3 por ciento. Esta pronta reacción de la economía se debe tanto a medidas económicas contracíclicas –el aumento del volumen de crédito y del gasto público–, como a un récord en la producción agrícola y a elevados precios de cotización de los commodities.

La creación de Fondo Nacional de Desarrollo Económico y Social (FONDES), en estudio en el Congreso Nacional, proveerá al Estado, en parte, de mayor espacio para utilizar herramientas contracíclicas y hacer frente a la volatilidad de los mercados inter-

nacionales. Los recursos de este fondo se obtienen del aumento concedido por el Brasil al pago de compensaciones al Paraguay por venta de energía hidroeléctrica de Itaipú<sup>3</sup>

- Presupuesto General de la Nación (PGN)

El proceso de elaboración del presupuesto se inicia con la remisión de anteproyectos presupuestarios al Ministerio de Hacienda por parte de los distintos organismos del Estado. Estos anteproyectos se elaboran con base en el decreto de lineamientos del Ministerio de Hacienda, que fija topes y limita el destino de fondos. Para la elaboración de este decreto, una comisión de estudio se encarga de redactarlo tomando en cuenta las expectativas de ingresos tributarios y de la actividad económica. La Dirección de Presupuesto de la Subsecretaría de Administración Financiera de Hacienda analiza dichos anteproyectos y elabora el proyecto de Presupuesto General de la Nación a ser remitido al Congreso.

Históricamente no han existido criterios de mediano y largo plazo para la asignación de los recursos financieros del Estado –con excepción de los montos destinados a Educación y Justicia. En última instancia, el Congreso decide el PGN ya que tiene la facultad constitucional de sancionarlo como Ley, además, de realizar todo tipo de modificaciones y ampliaciones, independientemente de la capacidad del Ministerio de Hacienda para financiarlos. Los gastos corrientes han sido el criterio prevalente y la planeación del Presupuesto ha sido supeditada a este tipo de gastos.

La potestad del Ministerio de Hacienda en la fijación del PGN y control de gastos se ha ido limitando en la última década. En el

---

3 Consiste en un monto adicional de US\$ 240 millones anuales que se destinará a inversión social (40%), infraestructura física (40%), formación de recursos humanos (10%) y fondo anticíclico (10%).

año 2011, el PGN aprobado ha dado autonomía presupuestaria al Congreso Nacional y al Poder Judicial<sup>4</sup>, y se pretende hacer lo mismo con ciertos ministerios del Poder Ejecutivo, por iniciativa parlamentaria.

- Calidad del Gasto público

La baja calidad del gasto público procede de diversas causas. En primer lugar, existen problemas en la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), debido a la continua práctica de sobredimensionar los gastos corrientes sin realizar provisiones sobre los ingresos del Estado<sup>5</sup>.

El promedio de ejecución presupuestaria en el periodo 2000-2010 se sitúa en aproximadamente 83 por ciento de lo presupuestado. La tarea pendiente en el plano del gasto público consiste en el mejoramiento de la ejecución de la inversión física que, en promedio ha sido del 58,7 por ciento en el mismo periodo. La falta de capacidad de ejecución de la inversión física y de planificación de largo plazo en esta área lleva a que el país siga con un déficit de infraestructura, lo que constituye un limitante para mantener sostenibilidad en las tasas de crecimiento económico.

Si bien, gracias a la implementación de la nueva reforma tributaria, los ingresos tributarios del Estado se han incrementado sostenidamente desde 2003, la tendencia ha sido que los gastos corrientes absorbieran el 80% del gasto público. Dentro de los gastos corrientes, el gasto del personal ha aumentado sostenidamente desde 1990 hasta alcanzar el 58% del total de gastos eje-

---

4 Esto significa que ambos poderes ya no serán controlados en la ejecución de sus gastos por el Plan Financiero del Estado que maneja el Ministerio de Hacienda.

5 Esta práctica proviene principalmente del Poder Legislativo que tiene tanto o mayor poder que el Ejecutivo en la elaboración del PGN.

cutados en el 2010. En segundo lugar, la administración de los activos orientada a la mejora de la situación patrimonial, tiene sus limitaciones. Los depósitos de la Administración Central se hacen en el Banco Central del Paraguay. Anteriormente los fondos fiscales se depositaban igualmente en bancos privados, práctica que se suprimió debido a problemas de vinculación de entidades del sector con el gobierno en momentos de las crisis financieras de los noventa y a reticencias gubernamentales originadas en un temor de posible especulación de los bancos en torno al valor de las divisas (tasa de cambio) con dinero del Estado.

Un avance importante se ha producido en el sistema de gestión de compras gubernamentales, con la creación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). La Ley 2.051/03 define como objetivo, entre otros, la transparencia y publicidad de los procesos al asegurar a los proveedores, contratistas y público en general toda información relacionada con la actividad de contratación pública, rigiendo esta medida para todos los Organismos y Entidades del Estado. La creación de la DNCP ha logrado disminuir la discrecionalidad existente en el sistema de licitaciones públicas y permitir, por ende, un mayor control sobre este proceso. Por su parte, la Ley 3439/2007 modifica la 2051/03 y convierte a la unidad de contrataciones públicas, inicialmente dependiente del Ministerio de Hacienda, en una Dirección Nacional, autárquica y autónoma. Con esta nueva ley se cumple el proceso de independizar y transparentar el proceso de adquisición pública de bienes y servicios

## **Liberalización de los mercados financieros**

- Liberalización de las tasas de interés y eliminación del crédito dirigido

La liberalización de las tasas de interés y eliminación del crédito dirigido fueron medidas aplicadas en 1990. Desde octubre de ese año, se liberaron las tasas de interés y desde entonces el mercado ha empezado a determinar el precio del dinero. El sistema de redescuento fue suspendido en 1994 y reemplazado por la emisión de bonos del Tesoro Nacional para el financiamiento de la campaña del algodón 1993-1994. En 1994-1995, la cosecha de algodón fue financiada fundamentalmente por bancos públicos.

- Marco regulatorio del sistema del sector financiero. Mercado de capitales

Las principales agencias de regulación financiera del país son la *Superintendencia de Bancos* y la *Superintendencia de Seguros*, ambas en el Banco Central de Paraguay. La *Superintendencia de Bancos* es un órgano técnico autónomo que fiscaliza el cumplimiento de las leyes impositivas por parte de todas entidades de crédito, y adopta las medidas de ordenación, vigilancia, y disciplina. Por otro lado, la *Superintendencia de Seguros* es un organismo dependiente que tiene por objetivo proteger los intereses de los asegurados, a través de la creación de normas eficientes como instrumentos de fiscalización, prevención y regularización de la industria aseguradora, además de normas de optimización de la dinámica y eficacia de dicha industria. La calificación se basa exclusivamente en los parámetros técnicos que determinan el margen de solvencia para operar en seguros. Ambas superintendencias cuentan con un nivel técnico

alto, y por lo tanto, son las informantes más creíbles y completos para consumidores e inversores.

Por otra parte, la función de la Comisión Nacional de Valores (entidad descentralizada creada en 1993) es poco significativa, desde el momento en que el mercado de capitales sigue siendo poco desarrollado y no es el principal referente de las transacciones financieras del país. De todas maneras, la actividad bursátil viene creciendo a buen ritmo. El volumen de negociación de valores en este mercado se ha duplicado entre el 2006 y el 2010.

Debido a las crisis financieras de los 90, cerca de un quinto del ahorro nacional se ha concentrado en las cooperativas de ahorro y crédito, que no tienen como supervisión a la Superintendencia de Bancos sino al *Instituto de Cooperativismo (INCOOP)*, ente autónomo y autárquico. Esta menor regulación posibilita a las cooperativas ofrecer mayores tasas para los depósitos, pero no les garantiza la colocación de un mayor volumen de préstamos, lo cual va en detrimento de la sostenibilidad de este modelo. Otros riesgos sistémicos que deberían abordarse, para el caso de las cooperativas, son la falta de un prestamista de última instancia, un sistema de seguro de depósitos, el bajo nivel de provisión y la falta de legislación sobre empresas vinculadas.

En relación al acceso de la información financiera (créditos, morosidad, quiebras) y a la cobertura y acceso a los créditos por parte de la población, Paraguay se encuentra entre uno de los países de América Latina de mayor acceso a este tipo información. Mientras que el acceso de la población al financiamiento es marcadamente mayor en relación al crédito privado que al crédito público, representando este último sólo el 8 por ciento de créditos del sistema. En cuanto a seguro de depósitos, el sistema se encuentra entre los de mayor cobertura en la región.

Sin embargo, el proceso de liberalización y reforma del sistema financiero en los años noventa ha tomado un curso equivocado. Ello porque se decide liberar tasas de interés, sin reforzar el papel de control de supervisión bancaria del BCP y antes de los cambios necesarios en la carta orgánica del BCP y de una nueva ley de bancos y financieras. Esta falla en la secuencialidad de la reforma del mercado financiero ha dado lugar a tres grandes crisis financieras (1995, 1997 y 2002). La liberalización del mercado financiero se realiza con anterioridad a la sanción de una nueva carta orgánica del BCP, de la ley de la creación de superintendencia de seguros y de bancos y financieras, y sin haber iniciado un proceso de reforzamiento del papel regulador de la superintendencia de bancos.

De todas maneras, el sistema se ha podido sanear efectivamente luego de los ajustes en la supervisión. En el 2010, sin embargo, sigue pendiente la adecuación total del sistema financiero a las normas de Basilea I y enfrentando algunas vulnerabilidades sistémicas como el alto grado de dolarización –40 por ciento de los depósitos–, el alto nivel de depósitos a la vista –70 por ciento– y un aumento acelerado del crédito –con un nivel máximo de 75 por ciento interanual en mayo de 2008.

Además, subsiste un problema de control de la totalidad del sistema financiero, por parte de la Superintendencia de Bancos. Las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran fuera de la jurisdicción de control del ente, lo cual constituye un riesgo latente para el sector debido a que gran parte de las operaciones del mercado financiero minorista no corporativo las realizan dichas cooperativas.

## Privatizaciones y Empresas Públicas

En Paraguay, a diferencia de lo ocurrido en el resto de Latinoamérica, las empresas públicas fueron muy pocas y varias de ellas fueron privatizadas durante la misma década. Actualmente, existen nueve empresas estatales. Las razones por las que estas empresas continúan perteneciendo al Estado son principalmente porque actúan en sectores que son monopolios naturales, donde una empresa pública es una solución viable para paliar dicha falla de mercado<sup>6</sup>, o por considerárselas de interés estratégico nacional. Sin embargo, en Paraguay también existen empresas de carácter no monopolístico y empresas no estratégicas que continúan en manos del Estado.

Dos de estas empresas públicas actúan como monopolios en los servicios (electricidad –ANDE– y comunicaciones –COPACO–), una de ellas continúa en manos del Estado por consideraciones estratégicas (petróleo –PETROPAR–) y las restantes seis se mantienen como empresas públicas sin que las mismas sean parte de este tipo de justificaciones (agua –ESSAP–, cemento –INC–, puertos públicos –ANNP–; Dirección Nacional de Aeropuertos Civiles –DINAC–; Cañas Paraguayas –CAPA S.A– y Ferrocarriles – aunque actualmente este último está inactivo.

Existen problemas comunes de todas las empresas públicas del Paraguay que interesa resaltar. En primer lugar, la relación jurídico-administrativa de las empresas públicas con el Poder Ejecutivo o la Administración Central de Gobierno permanece difusa. Varias de las empresas públicas forman parte de la carta orgánica de ministerios del ramo y todas ellas mantienen un vínculo admi-

6 Los rápidos avances tecnológicos permiten augurar que estos los sectores económicos donde se encuentran estos dos monopolios prontamente tendrán características estructurales que permitan la competencia en algunas de sus facetas. Esta tendencia se hace demuestrá sobretodo en el terreno de las comunicaciones, donde COPACO está perdiendo terreno e influencia frente a otras empresas de carácter privado.

nistrativo con el Ministerio de Hacienda. En segundo lugar, los presupuestos de inversiones y gastos de varias de las empresas públicas no forman parte de la programación económica y financiera del Estado, aún cuando se sabe que los resultados financieros de las empresas públicas afectan el resultado financiero final del sector público. En tercer lugar, en ellas existe una división entre la formulación y ejecución de políticas públicas, la regulación de los mercados y la provisión de los servicios públicos. Sólo están definidos los marcos regulatorios para los sectores telecomunicaciones, agua y saneamiento. Finalmente, hay una limitada profesionalización de su gestión y una elevada rotación de los cuadros gerenciales dentro de las mismas. Estos problemas no permiten mantener y consolidar estrategias, como tampoco permiten contar con un cuadro calificado de recursos humanos en los niveles de conducción.

En el caso de la ANDE, ha sido por muchos años una empresa pública referente en cuanto a calidad de servicios. Actualmente, tiene importantes problemas técnicos –pérdidas de energía e instalaciones de transmisión de energía insuficientes– que también repercuten en su estructura financiera y por eso requieren de variaciones en su sistema tarifario de servicios y de un plan de inversión de largo plazo.

Por su parte, COPACO, se encuentra en un momento crítico en cuanto al modelo de negocio. El sistema de telefonía celular constituye una competencia para su principal producto, por lo que va perdiendo paulatinamente mercado en el área de telefonía básica. Aunque ha incursionado en telefonía móvil, requiere de grandes inversiones para adaptarse a la competencia.

La empresa pública de agua potable, ESSAP, tiene una infraestructura obsoleta, grandes pérdidas de agua, baja capacidad de control y cobranzas. La INC ha perdido mercado debido a la

intermitencia de su provisión de producto y se ha acelerado la incursión a la industria de dos nuevas cementeras, ello en medio de evidentes errores de gestión. PETROPAR se enfrenta a pesadas cargas financieras, especialmente con PDVSA –empresa petrolera venezolana–, y actualmente se discuten las distorsiones que genera en el mercado su política de subsidio al combustible.

La ANNP, por su parte, provee servicios portuarios siendo, además, ente fiscalizador de las empresas privadas que ofrecen estos servicios. Tiene elevada carga de gastos de personal, baja cobertura de mercado –cubre sólo el 7,5 por ciento del total de tonelaje movilizado– y además le compete tareas difíciles de realizar con su actual estructura de ingresos.

CAPASA se encuentra con una delicada situación financiera, no constituye un monopolio estatal ni ofrece productos estratégicos. En cuanto a la DINAC, necesita cumplir con todos los requerimientos de la Organización de Aviación Civil Internacional, adaptando sus estándares de servicio a estas normas internacionales. En el año 2011, el Congreso nacional ha sancionado una ley de concesión a manos privadas del principal aeropuerto del país, aunque su operacionalización todavía se encuentra en dudas. FE-PASA –Ferrocarriles del Paraguay S.A. – se encuentra inactivo, aunque actualmente existen incipientes estudios de inversión en este servicio.

Se aprecia un claro deterioro del servicio de las empresas públicas en su conjunto, especialmente en los últimos años. Hay una urgente necesidad transversal de modernización, de inversión en equipos e infraestructura, capacitación del personal y mejora en la gestión. En algunos casos, ellas limitan incluso la competitividad de las industrias del país, como es el caso de la ANDE con la insuficiente provisión de energía.

Una de las medidas adoptadas para encarar el problema de las empresas públicas, ha sido la creación de la Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP) dependiente del Ministerio de Hacienda. La UMEP hace un seguimiento de las finanzas y la gestión de las empresas públicas a través de diversas modalidades, y busca coordinar las acciones interinstitucionales entre las empresas públicas y la administración central de gobierno.

### **Apertura económica**

La apertura de comercio exterior no ha sido tanto el resultado de las reformas sino más bien parte histórica de la estrategia paraguaya para perforar las economías cerradas de la región. La inserción paraguaya en el Mercosur ya se había dado con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción (1991). El modelo económico vigente en el Paraguay basado en la exportación de materias primas agrícolas y en el comercio fronterizo de triangulación (o re-exportación) había permitido una “integración fronteras adentro” del Paraguay, en la región. Es decir, fronteras paraguayas totalmente permeables (por causa de un alto grado de comercio ilegal o contrabando) que permitían el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo. El desafío del MERCOSUR para el Paraguay era la integración “fronteras afuera”, en base a una mayor industrialización y a una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales. En el proceso de transición, coincidente con el paso hacia una unión aduanera en el MERCOSUR, el Paraguay ha logrado aumentar relativamente la participación de sus exportaciones no tradicionales, pero sin aumento del nivel total de sus exportaciones, por un tiempo largo (1991-2003), ni de un progreso considerable en la industrialización del país. A ello se suma un escaso nivel de inversión nacional y extranjera para la exportación de rubros con

mayor valor agregado, para explicar por qué el Paraguay sigue siendo el país más rezagado en el aprovechamiento de las ventajas de la integración regional.

De todas maneras, un fuerte impulso a las exportaciones se experimenta a partir del año 2003, haciendo que las mismas se cuadrupliquen para finales del 2008. Sin embargo, la mayor parte de estas exportaciones consisten en materias primas agropecuarias y con bajo grado de procesamiento que aprovecha una creciente demanda internacional de esos rubros en esos años. Los “commodities” agropecuarios tienen como principal destino al mercado internacional antes que el MERCOSUR. Este último se ha convertido en el principal mercado para las exportaciones no tradicionales del Paraguay (mayormente manufacturadas o semi-manufacturadas) cuya oferta también ha experimentado un crecimiento importante, en la década presente, aunque no en la misma proporción que los rubros tradicionales.

Para observar con mayor detalle el comportamiento de las exportaciones, se observa la expansión de las mismas y la participación en el PIB. En el año 2000 esta participación era de 12,2 por ciento, mientras que para el año 2010, alcanza a cerca del 25 por ciento del PIB. Esto se debe tanto a un incremento sostenido del precio de los *commodities* durante la década, como a incrementos en el nivel de producción agrícola orientada a la exportación.

En el 2000, los rubros de exportación de soja y carne, representaban conjuntamente, alrededor del 40 por ciento del valor total de las exportaciones. Para finales de la década, ambos rubros representaron 64 por ciento de las mismas, evidenciando una concentración importante. La soja es exportada en casi su totalidad a los mercados mundiales de extrazona, mientras que la carne va destinada principalmente a Rusia, Chile y Brasil, y últimamente ha crecido la participación de países sudamericanos y asiáticos como mercados de destino de la carne paraguaya.

En cuanto a la integración regional en el Mercosur, Paraguay ha venido registrando un crecimiento de actividad comercial intrazona relativamente menor que con el resto del mundo. Así, en el año 2000, el volumen de exportaciones con destino a sus pares del Mercosur constituía 63 por ciento del total de las exportaciones. Al finalizar la década, en cambio, este valor se redujo a 48 por ciento. Los mercados del resto del mundo han crecido significativamente en importancia. Se requiere aún de un estudio más profundo sobre el avance de la integración del MERCOSUR para evaluar cuál sería la mejor estrategia del país en cuanto a la apertura comercial.

- Inversiones y Promoción de Exportaciones

La Ley 117/91 de Inversiones tiene por objetivo establecer un marco de igualdad al tratamiento y protección de las inversiones de capital nacional y extranjero. Además de esta legislación existen otras orientadas a promover las inversiones en el sector productivo, particularmente en el industrial. Así la Ley 60/90 de Promoción de Inversiones beneficiaba a las empresas con exenciones impositivas de la renta corporativa y para la compra de bienes de capital<sup>7</sup>. Mas tarde (1998) se promulgaba la Ley de Maquila para fomentar las exportaciones industriales, con un impuesto único y bajo y la ley de zonas francas. En la década presente, dos decretos completaban las medidas de promoción en el sector productivo: el régimen de materias primas y el régimen automotor nacional (RAN)<sup>8</sup>.

---

7 El beneficio de exención del Impuesto a la Renta fue excluido con la promulgación de la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal, que ha reducido este impuesto del 30al 10%.

8 El régimen de materias primas permite importar insumos con arancel cero fuera del Mercosur. A través del RAN se importan piezas y partes de bicicletas sin pagar arancel y sin el pago del IVA.

Aparte de los instrumentos mencionados el Estado paraguayo ha promovido las exportaciones y la búsqueda de mercados a través de herramientas como la Agencia PRO PARAGUAY, creada en los 90 y luego absorbida por la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), a partir de 2004. REDIEX es la primera experiencia de trabajo público-privado en el país para fomentar la competitividad internacional de productos paraguayos en cadenas productivas. REDIEX funciona a través de mesas sectoriales de productos, seleccionadas por su potencial exportador, a partir de criterios técnicos y estratégicos. Además, los trabajos de facilitación de comercio para las exportaciones, han llevado a la creación de la *Ventanilla Única de Exportación (VUE)*, en el 2006, buscando simplificar los procesos de exportación, en términos de gestión desde el registro del exportador hasta los trámites de egreso de mercaderías nacionales o nacionalizadas.

En términos de competitividad y promoción de exportaciones, la cooperación internacional también ha brindado su apoyo. Se citan aquí las principales. Así en el año 2000, la cooperación japonesa (JICA) ofrecía al Gobierno un estudio completo de competitividad (EDEP) donde se determinaban las principales cadenas productivas a desarrollar en el país. Esta cooperación ha servido para la creación de varias facilidades públicas para la competitividad y las exportaciones, siendo la más notoria y efectiva, la de REDIEX. Además, este estudio ha dado lugar al proyecto del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL), en 2007 con el apoyo de la JICA, para la asistencia en servicios de consultoría y capacitación relacionados a la productividad, calidad, marketing y ventas.

En segundo lugar, la cooperación brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su proyecto de *Competitividad de las PYMES (PR 100)*, a partir del año 2003 que ha

ofrecido servicios de desarrollo empresarial y asistencia en planta, dando lugar a la creación de *Foros de Competitividad*, por productos y regiones. A esta cooperación se ha sumado recientemente (2009) otra del BID para fortalecer y aumentar las mesas sectoriales de productos del REDIEX. Otro apoyo, en la misma línea ha sido de la Unión Europea (UE), en el 2004, a través del *Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador (FOCOSEP)*, que busca mejorar la inserción del país en los mercados internacionales, aprovechando las potencialidades existentes en el marco del MERCOSUR.

Aparte de un alto grado de apertura económica del país, y de esfuerzos y normativas de promoción de la competitividad, las inversiones se ven favorecidas por una garantía estatal de igualdad de trato a los inversionistas nacionales y extranjeros, facilidades para la repatriación de capitales y ganancias y arbitraje internacional en disputas.

Sin embargo, todas estas ventajas no se han convertido por sí solas en factores propulsores o de atracción masiva de la inversión nacional y extranjera en el Paraguay, especialmente en el sector industrial. Las medidas de exenciones impositivas para promover la industrialización del país han beneficiado sólo a un número limitado de empresas y no han permitido un crecimiento importante del PIB industrial cuya participación en el PIB total del país, se ha ido reduciendo del 15,6 a 12 por ciento, en el periodo 2000-2010. Asimismo, y aún con un crecimiento económico importante y sostenido en los últimos años, la inversión privada no ha sobrepasado el 15% del PIB<sup>9</sup>.

---

9 Datos de Informes Económicos del BCP y registros del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Por inversión privada se entiende Inversión Bruta de Capital Fijo (IBKF).

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), en particular, se había acumulado un stock importante en los años 90, atraída por la presencia del Paraguay en el Mercosur y debido a demandas insatisfechas en el sector servicios<sup>10</sup>, para luego sufrir una caída dramática, a partir de 1999. Los flujos de inversión extranjera han ido alcanzando sus niveles de los noventa, en los últimos años, siendo el monto invertido de IED de US\$ 220 millones en el 2010<sup>11</sup>. Aún así, la contribución de la IED no ha sido suficiente para aumentar sustancialmente la participación de la inversión privada en el PIB de Paraguay, tasa que se ha mantenido en alrededor del 16 por ciento durante toda la década del 2000.

Así, existen otros factores que desincentivan la inversión entre los cuales, los más importantes, mencionados por líderes empresariales del país, son: la escasez de mano de obra calificada, una infraestructura deficiente, la ausencia de un sistema de transporte confiable y accesible económicamente, la falta de financiamiento adecuado de mediano y largo plazo y los grados de corrupción estatal, en ese orden de importancia<sup>12</sup>.

No obstante estos desincentivos y el estancamiento en la participación relativa de la industria en el PIB nacional, se han realizado avances importantes en cuanto a competitividad productiva en el país. En primer lugar, el aumento de la productividad de los rubros tradicionales como la carne y la soja, ha dado lugar, en los últimos años a un proceso de industrialización importante de estos rubros (carne congelada y aceite de soja), que sumada a otros, ha fortalecido a la industria de alimentos y bebidas en el país. De la misma forma, otros rubros industriales como textiles y confec-

---

10 En toda la década del noventa, el stock acumulado de IED había llegado a cerca de US\$ 1.300 millones, cifras sin precedentes en décadas anteriores (Ver Masi, 1999).

11 Cifras de CEPAL.

12 CADEP: Encuesta a Líderes Empresariales para el Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF), años 2002 a 2010.

ciones, maderas, farmacéuticos y domisanitarios, y metalmecánica, han demostrado un progreso significativo, varios de ellos con competitividad internacional. Todo ello sumado a la aparición de otros rubros como el sésamo, las frutas y hortalizas, el azúcar orgánico y la stevia (edulcorante natural), han iniciado un proceso importante de diversificación productiva y han permitido un aumento importante de la participación de rubros no tradicionales en el total de exportaciones del país.

## Reformas de Segunda Generación

Las reformas de la segunda generación tuvieron lugar, en algunos casos, simultáneamente con las de la primera, y otras simplemente no se alcanzaron.

## Independencia de los poderes de Estado

La primera reforma fue el cambio de la Constitución en 1992. Esta nueva constitución otorga muchos poderes al Congreso como una reacción al extremado centralismo del régimen autoritario depuesto en 1989. Así, se consagró el voto directo y la no reelección de la Presidencia y Vicepresidencia de la República y se crearon varias instituciones nuevas como la Controlaría General de la Nación, el Tribunal de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público o la Fiscalía, y las elecciones de Gobernadores e Intendentes.

Abente (2007) expresa que algunos de los problemas de los poderes del Estado, en relación al Poder Ejecutivo, es que este último

se sigue administrando con criterio de la relación de patronazgo. Pero además de ello, las labores del Poder Ejecutivo se encuentra fuertemente limitado por el Congreso, que entre otras atribuciones, puede levantar un veto presidencial por mayoría simple de las dos cámaras o el pedido de tratamiento de urgencia por una sola cámara, y la modificación total del Presupuesto General de la Nación sin tener en cuenta las estimaciones y restricciones del ingreso.

El Poder Legislativo tiene poderes discrecionales en temas administrativos para controlar los otros poderes. Estas facultades no necesariamente ayudan a crear capacidades de legislar políticas públicas apropiadas. Además, el Congreso presenta una alta fragmentación política y las elecciones anuales de las mesas directivas y las comisiones crean un clima electoralista constante y distrae tiempo para legislar. El Poder Judicial se encuentra fuertemente politizado desde la Corte Suprema de Justicia incluyendo al Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento. La justicia carece de credibilidad en la opinión pública y dispone de una serie de instrumentos que se utilizan para demorar los procesos y negociar las sentencias.

Las dos instancias de control creadas por la constitución de 1992 tienen también limitaciones. Por un lado, la Ley 276/94 crea la Contraloría General de la República (CGR) para el control externo de las instituciones del Estado. La CGR no llega a cumplir con un control financiero completo de las entidades públicas. En términos de los gobiernos locales, sólo algunas municipalidades cumplen y proporcionan a dicha entidad sus informes financieros. La CGR tampoco llega a realizar las auditorías operacionales y de desempeño que le son propias. Tampoco posee un programa de control de estadísticas financieras y económicas. Si bien tiene la tarea de controlar la calidad de las auditorías internas y exter-

nas llevadas a cabo en el sector público, prácticamente no recibe información sobre estas auditorías.

Por otro lado, el Decreto 13245/99 establece los objetivos de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), que determinan el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en relación a las asignaciones presupuestarias y proponen recomendaciones para mejorar el desempeño. Este órgano sólo tiene jurisdicción de control sobre los organismos y entidades del Poder Ejecutivo.

En síntesis y en términos de los controles internos y externos de desempeño de las instituciones del Estado, por un lado existen superposiciones de funciones, falta de coordinación entre los entes contralores y en algunos casos amplias funciones, pero facultades limitadas.

A partir del Plan Nacional de Integridad (PNI) y de su Consejo Impulsor, han existido avances importantes de control ciudadano sobre la transparencia en el sector público, fomentados, al mismo tiempo por la cooperación internacional. Sin embargo el Índice de Percepción Ciudadana sobre Corrupción en el sector público sigue ubicando al Paraguay entre los de peores de la región.

## **Profesionalización del Servicio Civil**

No se cuenta con un marco legal definido en relación al servicio civil de la administración pública, que haga factible reglamentar la contratación, promoción, evaluación y destitución de los recursos humanos del sector público, como así también promover la autonomía técnica de los profesionales del sector público. Si bien el diseño de una política de administración de recursos humanos era más difícil cuando no se contaba con el Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH), una vez que éste vaya

incluyendo a todos los organismos del Estado, se esperaría que la disponibilidad de información sobre los legajos personales de los funcionarios públicos y sus remuneraciones facilite esta tarea. Sin embargo, persiste la dificultad mientras no se cuente con un sistema de escalafón de la función pública, descripción de funciones y una clara categorización salarial por niveles profesionales. A ello se agrega el hecho que no existe un sistema de competencia para el ingreso a la función pública, ni de evaluaciones periódicas, ni sistemas de movilidad y despidos del personal.

A partir del 2008 la Secretaría de la Función Pública se propuso atacar cada uno de estos problemas con algunos logros importantes. Se han incrementado significativamente los puestos concursados en el sector público, como también ha aumentado el número de instituciones que realizan concursos por oposición para el ingreso a la función pública y la promoción de cargos. Al mismo tiempo se ha terminado de diseñar un modelo de la carrera del servicio civil y el sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA). Se ha iniciado una campaña de sensibilización sobre los problemas del clientelismo y el tráfico de influencia en la función pública. Se ha mejorado el sistema sumarial para castigo y despido de empleados públicos. Se ha incrementado el número de líneas de capacitación para la función pública.

A medida que se vayan superando todas las limitaciones impuestas por una práctica de 60 años de patrimonialismo en la función pública, se irá también construyendo una vinculación entre las prioridades estratégicas del país y la práctica de los recursos humanos en el sector público.

## Regulaciones de mercados

La existencia de competencia es el principio rector de toda economía de mercado. La competencia representa un elemento central para el crecimiento y desarrollo económico y el libre funcionamiento de los mercados. Es la manera más eficiente de asignar bienes y servicios entre los miembros de una comunidad. Los mercados competitivos, incentivan la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción como en la creación de nuevos productos y, por lo tanto, aumentan las opciones de los consumidores.

Sin embargo, los obstáculos a la competencia pueden ser generados a través de diferentes procesos y mecanismos que terminan alterando el comportamiento apropiado del mercado. La presencia de monopolios naturales y de barreras al acceso a mercados, la existencia del poder de mercado para fijar precios, la información asimétrica, la colusión entre agentes económicos, u otras formas de competencia injusta pueden deteriorar seriamente la eficiencia del mercado. Para asegurar la competencia justa, es importante contar con instituciones que preserven el clima de igualdad de acceso y de operar en el mercado, estableciendo los marcos reguladores más apropiados para esos propósitos. Así la regulación del Estado se justifica para asegurar un mejor funcionamiento del mercado, para corregir las fallas de mercado y para asegurar mayor eficiencia a las transacciones económicas.

La apertura internacional es uno de los medios más dinámicos para la promoción de un clima activo de competencia en los mercados. Paraguay posee un alto grado de apertura económica del país (creciente en cuanto al grado de apertura económica<sup>13</sup>32% en 1991 a más de 80% en el 2010) y un bajo proteccionismo co-

---

13 El indicador del grado de apertura de una economía es la medición del volumen del comercio exterior (exportaciones más importaciones) sobre el PIB.

mercial. Sin embargo, estos rasgos no se han convertido por sí solos en factores de atracción masiva de la inversión extranjera en el Paraguay, que si bien ha crecido moderadamente a lo largo de los últimos años, su tendencia ha sido moderada. Estos factores tampoco influyen decisivamente en la creación de un clima propicio para la competencia en el mercado como elemento de atracción de inversiones. De acuerdo al *Index of Economic Freedom* de la *Heritage Foundation*<sup>14</sup>, entre los principales factores que desincentivan la inversión en Paraguay se encuentran la inseguridad legal, la escasez de mano de obra preparada, la infraestructura deficiente y la ausencia de un sistema de transporte confiable y accesible económicamente.

El Paraguay cuenta con instrumentos de regulación administrativa que alientan la apertura de empresas en el país. En primer lugar, los impuestos bajos (IVA del 10% y un impuesto a la renta a las empresas del 10%) son los principales incentivos fiscales de apertura de negocios en Paraguay. También se encuentran otros incentivos para la inversión, ya mencionados anteriormente, orientados a promover la industrialización y la exportación.

En segundo lugar, los incentivos crediticios. En la década del 90 se contaba con varias ventanillas de créditos preferenciales para la industria, las cooperativas de producción y las microempresas, que actualmente se encuentran fusionadas en la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD.), banca de segundo piso que entrega créditos de mediano plazo a tasas de interés accesibles para las pequeñas y medianas empresas industriales, agro-ganaderas y de la construcción. También el Fondo Ganadero entrega créditos accesibles al sector pecuario, aunque últimamente ha venido teniendo dificultades para competir con el sector privado debido

14 El mismo informe expresa que en el Paraguay la libertad de inversión es del 50%, un porcentaje apenas inferior al nivel regional, de 52,8%. Un índice de 100% significa apertura total.

a sus altos costos operativos, principalmente por el costo de asistencia técnica.

La banca de primer piso está conformada por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y por el Banco Nacional de Fomento (BNF), orientados a otorgar créditos al pequeño productor agropecuario, al mismo tiempo que asistencia técnica en insumos. Recientemente, el CAH ha experimentado un salto en su gestión con respecto a periodos pasados, aumentando su número de clientes de 15.000 a 45.000, en el periodo 2008-2010, y focalizando sus esfuerzos en la inclusión financiera de los sectores más pequeños, sin que esto vaya en desmedro de la recuperación de sus créditos. El BNF posee una gran solvencia pero a expensas de su actividad de créditos de desarrollo. Más de la mitad de la cartera del BNF se destina a créditos comerciales. Esta situación viene alentada principalmente por su carta orgánica, la cual genera desincentivos para colocar fondos en sectores de desarrollo, aunque esto suponga un mayor riesgo. La gran tarea pendiente del sistema de instituciones financieras públicas es la de promover la inclusión financiera y proveer créditos a largo plazo.

En tercer lugar, se encuentran las facilidades establecidas para reducir los obstáculos interpuestos por una excesiva burocracia gubernamental. De acuerdo al informe de *Doing Business 2010*, el número de pasos requeridos para la apertura de una empresa en Paraguay se redujo de 17 a 7, (2005 – 2010) menor al promedio regional de 9 a 3 (2010). También se redujo el tiempo requerido para la apertura de una compañía, de 74 días en años anteriores a 35 días en 2010. De particular importancia para este avance ha sido la creación del Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE) en el año 2006, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

Sin embargo, el país no ofrece incentivos en cuanto a flexibili-

dad de las regulaciones laborales, (el país se ubica entre uno de los mercados laborales más rígidos de la región)<sup>15</sup> y todavía se debe trabajar bastante para que el sistema crediticio local se convierta en un verdadero instrumento para los negocios.

### **Instituciones de defensa de las empresas y defensa de la competencia**

En el Paraguay existe una debilidad importante respecto a la defensa de la competencia ante la ausencia de una ley referida a esta defensa, como tampoco de leyes anti monopolísticas o similares. Tampoco existen elementos que aseguren información adecuada y oportuna para proteger a la competencia. Por otro lado, existen algunos marcos que ofrecen mecanismos de regulación de la competencia en ciertos ámbitos, aunque con resultados medianamente satisfactorios en algunos casos y sin resultados en otros.

En términos de los servicios, existen los casos de las agencias regulatorias de telecomunicaciones (CONATEL) y agua (ERS-SAN), que poseen limitaciones desde su creación. También existen entes reguladores en el área del transporte terrestre (la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana de Asunción (SETAMA) y la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y transporte aéreo (la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil -DINAC-).

En cuanto a la regulación de la calidad de los productos, se encuentra funcionando desde el 2005 el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), que se encarga del control de calidad y nivel de sanidad de las hortalizas y semillas tanto de importación como exportación. Además, está el

---

15 Según el Index of Economic Freedom 2011, esta rigidez encuentra sus limitantes sobre todo en el alto costo de despido, y en los costos no salariales en que incurre el empleador por aportación a la seguridad social.

Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), que regula la calidad de la producción pecuaria.

Las agencias reguladoras ofrecen los mismos problemas comunes como una excesiva dependencia del Poder Ejecutivo, cuadros técnicos pobres y una alta politización. Los resultados, en muchas ocasiones, no son muy favorables para la competencia y en el caso del transporte aéreo y terrestre, los grados de ineficiencia son muy dañinos para el mercado. Una agencia de regulación relativamente nueva es la *Dirección General de Defensa del Consumidor*, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Esta agencia busca colaborar y asistir en la planificación, coordinación y ejecución de la política nacional relativa al consumidor. Sin embargo, la Ley de Defensa del Consumidor no posee sanciones claras para los infractores de la misma, entre otras falencias.

Las instituciones y programas de regulación son nuevos en el país. Estas instituciones no cumplen, hasta ahora, con la misión de salvaguardar la competencia ni proteger efectivamente al consumidor. Un caso claro es el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que tiene escaso poder coercitivo frente a las operadoras de telecomunicaciones. Un problema transversal en todas ellas es que los cargos no son destinados precisamente a técnicos. Las regulaciones no son transmitidas en forma efectiva y transparente para asegurar igualdad de competencia. Los consejos que acompañan a las entidades autárquicas no desempeñan tareas técnicas sino políticas; en la práctica, desvirtúan la intención de expandir mercados y de facilitar la iniciativa privada. Además, es habitual la situación en la cual el sector regulado controle al ente regulador, con la consecuente ineficacia de la regulación.

Las compras gubernamentales (en todos sus niveles) es una de las esferas en donde la propensión a la violación de las reglas de

competencia es mayor, corriéndose el riesgo del *favoritismo*. Este comportamiento no sólo afecta adversamente el clima para la sana competencia de mercado, sino que también alienta la corrupción y la ineficiencia en el sector público. Las compras públicas en Paraguay siempre han sido monopolizadas por un grupo público-privado dedicado a extraer rentas del Estado, a partir del establecimiento de reglas confusas y laxas para la competencia. Con la promulgación de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y la creación, en 2008, de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), se han establecido reglas de juego más claras, transparentado los procesos y dando participación a la ciudadanía para todos los reclamos necesarios, resultando varios de ellos en suspensiones de licitaciones y concursos.

## **Reformas sociales**

Una de las áreas de mayor intervención del Estado para corregir las fallas del mercado es la distribución de los ingresos, recursos y oportunidades en una sociedad. El Coeficiente de Gini que mide la igualdad y desigualdad de ingresos en una escala que va de 0 (mayor igualdad) a 1 (mayor desigualdad) resulta en 0.54, mientras que a nivel regional es de 0.34, con lo que el Paraguay resulta ser uno de los países con mayor desigualdad en América Latina y el Caribe. Además, según las cifras de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC), la pobreza total del país afectaba a 35% de los habitantes para el 2009, lo cual implica un total de 1.175.000 personas aproximadamente.

El papel del Estado en la provisión de los servicios básicos posee muchas limitaciones, que se pueden observar en distintos campos de acción.

- Educación

A partir de los noventa se dio inicio a la reforma educativa que permitió una mayor cobertura de la educación primaria y preescolar, pero sin mejoras en la calidad de la educación a pesar del incremento substancial del presupuesto destinado (alrededor del 4% del PIB). Es así que, por ejemplo, se reduce la tasa de analfabetismo (de 7.7% a 4%), pero no así la tasa de analfabetismo funcional, y el nivel de cobertura y aprendizaje en el área rural sigue siendo bajo. Además, los recursos fiscales están destinados principalmente a pagos de salarios y persisten déficits en equipamiento e infraestructura. A su vez, la baja cobertura de la educación a nivel de la enseñanza secundaria no contribuye a preparar a los alumnos para facilitar su formación universitaria o para la incorporación al mercado de trabajo.

Si bien el Ministerio de Educación ha sido uno de los pocos que ha mantenido un plan de reformas desde los noventa, sus resultados siguen siendo limitados. Los segmentos de menores ingresos no han mejorado su formación, carecen de medios de transporte para acceder a las escuelas por distancia, falta equipamiento o profesores, o la formación del docente es deficiente. La capacidad de fiscalizar las tres modalidades de educación es débil.

- Salud

La atención a la salud es competencia de dos sectores: el público, formado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Instituto de Previsión Social, la Sanidad de las Fuerzas Armadas, la Sanidad Policial y la Universidad Nacional de Asunción, junto a municipios, gobernaciones y un conjunto de entes autónomos y empresas estatales descentralizadas; y el privado, constituido por universidades, entidades sin fines de lucro,

hospitales y clínicas, y la Cruz Roja Paraguaya (institución mixta). La mayor cobertura de los servicios de salud está vinculada a las instituciones del sector público, especialmente el MSPyBS, que junto con los servicios de sanidad militar y policial atiende aproximadamente a la mitad de la población paraguaya. El MSPyBS opera en el ámbito de 18 regiones sanitarias que en la actualidad corresponden a los 17 departamentos del país, más la región de Asunción.

Si se observan los resultados de las últimas dos décadas, la situación en el área de salud es preocupante. La cobertura y los recursos destinados han sido bajos, aunque en la década del 2000 se haya experimentado un incremento de gastos desde el 1,7 al 2,1 por ciento del PIB. La efectividad en el uso de mayores recursos siempre ha requerido una reestructuración del Ministerio y la reorientación de la política de salud. Es decir, ir reduciendo, en lo posible, los nombramientos políticos, principalmente en los niveles de mayor responsabilidad. Históricamente, no han existido programas de educación de salud pública, asistencia preventiva y políticas de entrega de medicamentos. Las deficiencias crónicas llevaron a la duplicación de funciones a nivel local (farmacia social, atención y suministro de medicamentos y educación sobre medicina preventiva), para suplir las deficiencias del sistema nacional.

En los dos últimos años, se ha trabajado a favor de una mayor institucionalización del Ministerio, mayor cobertura médica – en cuanto a atención y servicios hospitalarios - en el país y en un sistema de distribución de medicamentos gratuitos en la atención de los diversos puestos de salud, para la población.

El servicio médico de la seguridad social, el *Instituto de Previsión Social (IPS)*, se encuentra sobrepasado por la demanda de asistencia de solo el 17 por ciento de la fuerza laboral que se encuentra en el mercado formal y que forman parte del sistema de cobertura

de esta institución.. El IPS tiene alrededor de 345.000 aportantes, y alrededor de 76.000 jubilados<sup>16</sup> Además del IPS existen otras instituciones de jubilaciones tales como: cinco cajas fiscales (sector público), siete cajas sectoriales (otros organismos del Estado) y quince esquemas privados de jubilación. El alcance del sistema, sólo considerando la salud, es muy reducido tanto para trabajadores en actividad como jubilados, ya que sólo cerca del 21,5 por ciento de la población recibe una cobertura de atención a la salud. Esta baja cobertura se debe a la gran informalidad del mercado de trabajo, y no será fácil aumentar dicha cobertura a corto plazo. En el sector rural, el seguro médico se reduce al 9%.

En este contexto, la medicina prepaga se expande frente a la carencia de un buen servicio de salud y la escasa cobertura de la seguridad social, entre los sectores de clase media baja. La falta de una buena regulación de esta impide defender a los usuarios frente a abusos potenciales y sobre costos denunciados en la opinión pública. Por todo ello, la reforma de la seguridad social surge como un imperativo para adaptar a las condiciones del mercado de trabajo dominado por las PYMES y las fincas agrícolas familiares que no están cubiertas ni siquiera por el seguro médico.

- Vivienda

El déficit de vivienda es pronunciado, y la política de vivienda nunca estuvo organizada en función al mapa de la pobreza sino respondiendo a la lógica del clientelismo político. En base a estimaciones realizadas en el año 2010, el déficit habitacional representó un total aproximado de 800.000 viviendas. Dentro del mismo, el 12 por ciento corresponde a la necesidad de contar con una construcción nueva, y el resto representa los requerimientos

---

<sup>16</sup> IPS. Informe de Gestión 2010.

de ampliación y mejora habitacional por problemas físicos en las construcciones y problemas de hacinamiento.

La respuesta habitacional de la Secretaría de Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) ha ido en aumento, sobre todo por las ampliaciones presupuestarias que vienen obteniendo para cubrir este déficit habitacional. Sin embargo, el problema mayor al cual se enfrenta esta secretaría es su débil capacidad de ejecutar proyectos, la falta de personal calificado, además de la necesaria reforma de la institución en cuanto a calidad de gestión.

La *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)* también otorga créditos a través de las Instituciones Financieras de Intermediación (IFIs), para construcción de viviendas<sup>17</sup>. Hasta junio de 2011, tenía el 35 por ciento de su cartera de préstamos destinados al sector viviendas, que representa cerca de US\$ 135 millones en financiamiento. Existe un consenso entre los diferentes actores de la industria inmobiliaria sobre el rol protagónico de la institución en la estimulación de la actividad del sector al proveer fondos para créditos a largo plazo.

El otro ente encargado de esta tarea es la *Secretaría de Acción Social (SAS)*, que administra el Programa FOCEM – Hábitat MERCOSUR. Dicho programa está orientando específicamente a combatir la falta de vivienda de familias de escasos recursos económicos, en asentamientos seleccionados. Los recursos son proveídos por el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur y tiene como objetivo construir 1.400 viviendas.

Todavía persisten en el sistema algunas ineficiencias que conspiran contra la tarea de ir haciendo frente a esta necesidad básica en el país. Por ejemplo, existe superposición de tareas entre la

<sup>17</sup> Créditos de hasta 20 años de plazo tanto para la adquisición de viviendas terminadas, construcción de viviendas nuevas, ampliación y refacciones de casas, dirigidos fundamentalmente para la clase media.

Secretaría de Acción Social y la SENAVITAT. Al mismo tiempo, esta última ofrece créditos inmobiliarios a cooperativas, funcionando de hecho como banca de segundo piso y colisionando así con las funciones de la AFD. Todos estos problemas requieren de una importante tarea de planificación, coordinación y reestructuración del modelo si se pretende llegar con eficacia a cubrir el déficit habitacional.

- Alivio de la pobreza

La eficiencia gubernamental para hacer frente a los problemas sociales mediante el gasto público, ha avanzado lenta y gradualmente en los tiempos democráticos aunque aún posee grandes problemas de coordinación. En el caso de Paraguay no se han identificado metas dirigidas a la reducción de costos de coordinación en el sector público. De hecho, una dificultad que encuentra la cooperación internacional para que sus proyectos tengan impacto, por ejemplo en la reducción de la pobreza, es la falta de coordinación de las políticas públicas. Además, existen superposiciones varias entre los diferentes ministerios y secretarías ejecutivas.

Por otra parte, los gobiernos subnacionales tienen una relativa autonomía financiera respecto al gobierno central paraguayo. Mientras que los municipios cuentan con una larga tradición en este aspecto, las gobernaciones y las relativamente nuevas instituciones gubernamentales descentralizadas, tienen todavía muchas limitaciones para implementar políticas de promoción social en sus jurisdicciones, ya que reciben la totalidad de sus recursos del Gobierno Central.

Las municipalidades cuentan con suficientes recursos propios, que le otorgan autonomía de la Administración Central. Estos

recursos son clasificados como ingresos tributarios e ingresos no tributarios. El instrumental impositivo con que cuentan los municipios es variado y la gestión de éstos puede resultar poco eficiente. Dentro de los ingresos tributarios se encuentran el impuesto inmobiliario, patentes de empresas, patentes de rodados, construcción, publicidad y espectáculos públicos. Además, los municipios también cuentan como medio de recaudación a las tasas y contribuciones especiales (pavimentación y conservación de calles, alumbrados, etc.) Los recursos no tributarios que reciben los municipios son transferencias del gobierno central que tienen su origen en los Juegos de Azar y de la distribución de royalties por la venta de energía de las hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacyreta) a países vecinos.

La distribución de gastos de gobierno por departamentos no tiene mucha relación con los índices de pobreza de las regiones o departamentos. Si bien existe un índice muy alto de gastos de gobierno por persona en departamentos del Chaco, considerados pobres, los niveles de gastos en departamentos más poblados y con iguales o mayores índices de pobreza como San Pedro, Caazapá, Caaaguazú o Concepción, son bajos. Ello muestra la inexistencia de una consideración de las características y necesidades de cada región para la distribución de estos gastos.

A partir del 2006 se implementa una nueva modalidad de combate a la pobreza con el programa Tekoporá, que utiliza el régimen de transferencias monetarias condicionadas a ciudadanos en situación vulnerable. El objetivo es romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza. Así se identifican familias de la franja de extrema pobreza con descendencia y se les transfiere recursos monetarios para que los niños puedan acceder a la educación y salud. En el 2010 se ha cubierto con esta modalidad a más de 100 mil familias en condición de extrema pobreza.

Por otra parte, la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda tiene a su cargo el programa de pensión para adultos mayores en situación de pobreza. El programa se ha iniciado con aproximadamente 1700 veteranos de la guerra del Chaco, y luego fue ampliándose a poblaciones de todo el país mediante la realización de censos para la identificación de los beneficiarios.

- Medio Ambiente

La falta de intervención del Estado ante el cuidado medioambiental ha llevado a la casi desaparición de todos los bosques tropicales de la Región Oriental del Paraguay, así como una rápida erosión de los suelos. Un inicio de intervención estatal y de conciencia ciudadana sobre este aspecto se ha manifestado recién en los últimos diez años, con la formulación de marcos legales para la preservación medioambiental y cultural. Acciones en pos de este objetivo son la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, que establece la obligatoriedad de un estudio de sustentabilidad medioambiental previo a la práctica de actividades comerciales e industriales, la Ley 816/96 de zonas declaradas de interés social ambiental para la protección de los bosques existentes, la Ley 716/96 que sanciona toda actividad que sea considerada perjudicial para la manutención del equilibrio del ecosistema y de la calidad de vida humana, y la Ley No 536/95 de fomento a la forestación y reforestación.

Además, con la creación de la Secretaría del Medioambiente (SEAM)<sup>18</sup> que regula y controla el uso de los recursos naturales

---

18 Esta se crea por la ley N° 10579/2000, que también crea el **Sistema Nacional del Ambiente** (SISNAM), encargada de llevar adelante la Política Ambiental Nacional, y el **Consejo Nacional del Ambiente** (CONAM). Ver Vázquez, F. *et al.* 2008. "Territorio y Población, Medio Ambiente, Ciudad y Vivienda" en Borda D. (Comp.), *Memorandum Para El Gobierno 2008-2013*. CADEP. Asunción, Paraguay

(aunque sus recursos materiales para la ejecución de sus tareas de otorgamiento de permisos de explotación como fiscalización de actividades se han visto reducidos a lo largo de los últimos años) se ha dado un importante avance en materia de control medioambiental. Al mismo tiempo, iniciativas privadas como Guyrá Paraguay, el Fondo de Conservación de Bosques Tropicales Paraguay, Red Paraguaya de Conservación de Tierras Privadas, han dado importante ayuda para la divulgación de la necesidad de conservación de la biodiversidad.

## Consideraciones Finales

El Estado Paraguayo, ha realizado importantes transformaciones institucionales en los 20 años posteriores al régimen autoritario, con el fin ayudar al desarrollo económico del país. Las características de Paraguay respecto a los otros integrantes de la región dieron un carácter especial a las reformas, que no tuvieron una aplicación total y completa dentro del país. A pesar de todos estos avances realizados en los últimos años de democracia, Paraguay aun posee graves deficiencias tanto en la provisión de condiciones para el desarrollo y crecimiento económico, como para la efectiva y eficiente regulación de los mercados y los recursos de la Nación.

Si bien el rendimiento de la administración pública paraguaya ha mostrado avances con estas reformas, por ejemplo el ordenado manejo macroeconómico del Paraguay, existen varios otros aspectos que aun no denotan mejoras, como los efectos de las prácticas clientelistas y prebendarías que no han permitido la profesionalización de los funcionarios públicos, y el deficiente proceso de

capacitación formal en el Estado que no permite elevar la calidad, ni del funcionariado ni de sus prestaciones.

Los procesos políticos en Paraguay han determinado la existencia de reglas poco claras y efectivas en materia de servicio civil, afectando notoriamente los procesos administrativos del sector público, caracterizado por la ineficiencia, la informalidad y la poca transparencia en la gestión de las instituciones públicas. En Paraguay, una condición fundamental para la profesionalización de la administración pública es la institucionalización del servicio civil, incluyendo los niveles operativos, técnicos y profesionales de la carrera administrativa, así como a los escalafones especializados bajo sistemas de carreras independientes.

Como consecuencia de los aspectos analizados, las recomendaciones que surgen del análisis se refieren a la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos como medio para aumentar la capacidad del Estado para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad en el país. Será fundamental promover la profesionalización de la Administración Pública e introducir las bases para una gestión por resultados, como condiciones básicas para mejorar la eficiencia en el empleo de recursos en el sector público.

Dado que el Sistema Administrativo es el espacio institucional a través del cual el Estado provee bienes y servicios y aplica regulaciones para dar curso a sus funciones, por lo cual requiere numerosos funcionarios, no es de sorprender que en un Estado que ha sido clientelar, se observe poco progreso en la puesta en vigencia de un Sistema de Servicio Civil basado en principios de mérito, rendimiento y adecuada gestión de recursos humanos. Aunque se registran avances en la rendición de cuentas, sin embargo, la calidad del recurso humano, los engorrosos procesos administrativos, así como los inadecuados sistemas de información

continúan afectando las posibilidades de mejora de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

Finalmente, otro gran determinante institucional para el desarrollo económico, es la capacidad de atraer inversiones, ofreciendo seguridad jurídica y favoreciendo la explotación de las ventajas comparativas. El desarrollo institucional del país todavía es insuficiente para ofrecer a la inversión nacional y extranjera suficientes garantías para instalarse y operar a largo plazo en el país. En este sentido, se debe seguir trabajando en una conducción estratégica que posicione al Paraguay en el plano internacional y otorgue la estabilidad y previsibilidad para generar desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abente, D. (2007). “¿El Malestar de la Democracia o la Democracia del Malestar?”, en D. Abente y F. Masi. Editores. *Estado, Economía y Sociedad. Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CADEP.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [www.iadb.gov/datagob](http://www.iadb.gov/datagob)
- Banco Central del Paraguay (BCP), [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py)
- BCP, (2007). “Pronóstico de deuda para los próximos 2 años”. Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE). Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional. Asunción.
- BCP, (2011). *Informe Económico. Boletín de Cuentas Nacionales*. Asunción.
- Borda, D. (2008) “Eficiencia del Gasto Público en Paraguay”, en SOPLA-KAS *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*. Rio, Brasil, 2008.
- Borda, D. (2008) (comp.). *Memorándum Para El Gobierno 2008-2013*, Asunción, Paraguay: CADEP
- Borda, D. (2006). *Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus Perspectivas*. CEPAL: Serie Informes y Estudios Especiales. Santiago de Chile.
- Borda, D. y Masi F. (1998) *Los Límites de la Transición. Estado y Economía en el Paraguay en los años noventa*. CIDSEP-Universidad Católica. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay [www.contrataciones.gov.py](http://www.contrataciones.gov.py)
- Heritage Foundation. (2011). Index of Economic Freedom
- Masi, F. (2006). “Ups and Downs of Paraguayan Trade Policy in the 90s”. En R. Bouzas (ed.) *Domestic Determinants of National Trade Strategies. A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile*. OBREAL/EULARO – Chaire Mercosur de Sciences Po. Paris-Francia.
- Masi, F. y Miranda E. (2005). *Políticas Nacionales de Competitividad en el Paraguay y su Impacto sobre la Profundización del Mercosur*. CEPAL-BID. Buenos Aires.
- Masi, F. (2001) “El caso paraguayo” En: D. Chudnovsky and A. Lopez (eds) *El boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur*. Red Mercosur – Siglo XXI. Madrid-Bs. Aires.

World Bank. (2001). *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford

University Press. New York.

World Bank. (2010). *Doing Business 2010*.

Ministerio de Hacienda [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)

Ministerio de Industria y Comercio [www.mic.gov.py](http://www.mic.gov.py)

### **Bases de Datos**

*Cuestionario a funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, 2008*

*Governance Indicators Database, 2010*. Inter-American Development Bank. [www.iadb.org/datagob/](http://www.iadb.org/datagob/)

*World Development Indicators (WDI) Online, 2010*. The World Bank. Washington, D.C. <http://devdata.worldbank.org/dataonline>

*UNESCO Institute of Statistics (UIS)*. UNESCO. [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)

# VEINTE AÑOS DE DEMOCRACIA ELECTORAL EN PARAGUAY. DEL CLIENTELISMO MONOPÓLICO AL CLIENTELISMO PLURAL

Gustavo Setrini

## INTRODUCCIÓN

El clientelismo es una institución social y política profundamente arraigada en el Paraguay y ha demostrado tener fuertes visos de continuidad frente a los intentos de reformas económicas y políticas. Como ha ocurrido en otros lugares, los observadores de la política paraguaya normalmente fijan como causa al clientelismo para explicar el estancamiento económico, los altos niveles de desigualdad, la ineficacia del sector público, y la desilusión general con la democracia en el país. Con el fin del régimen de partido único en 2008, las demandas para erradicar esta forma personalista de la política han aumentado significativamente dentro y fuera del gobierno<sup>1</sup>. Pero, ¿qué es el clientelismo? ¿Cómo ha llegado a estar tan profundamente arraigado en el Paraguay? ¿Cómo es que ejerce tanta influencia en la calidad de la gobernanza política y económica? ¿Y cuáles son las posibles fuentes de cambio, de reforma y progreso en un país con base política clientelística?

1 La reciente condena al rampante clientelismo en el actual gobierno paraguayo ha incluido titulares como “Descarado clientelismo con ayudas sociales,” ABC Color, 6 de Agosto de 2010, <http://www.abc.com.py/abc/nota/134757-Descarado-clientelismo-con-ayudas-sociales/>, “Clientelismo luguista en nada difiere del colorado,” ABC Color, 11 de Noviembre de 2009, en <http://www.abc.com.py/2009/11/11/nota/45359-Clientelismo-luguista-en-nada-difiere-del-colorado/>; and “Ayuda familiar condicionada . . . a votar por el luguismo” 7 de Marzo de 2010, en <http://www.abc.com.py/2010/03/07/seccion/editorialabccolor/>.

Para responder a estas preguntas, este trabajo examina la historia de las relaciones Estado-sociedad en el Paraguay, argumentando que el patrón de crecimiento económico durante el período autoritario del Paraguay incorpora diversas clases sociales en el sistema político a través de redes clientelares institucionalizadas. Los cambios institucionales formales, provocados por la democratización y por la integración regional, no fueron suficientes para alterar este patrón de organización de interés, dando lugar a fuertes continuidades a lo largo de la década de 1990 y principios de 2000. Sin embargo, este trabajo sostiene que las nuevas reglas electorales y las nuevas condiciones económicas han producido un cambio gradual desde un clientelismo monopólico muy coherente hacia una forma más plural y menos coherente de clientelismo, con mayor espacio para la competencia por los recursos del Estado y el poder. El trabajo concluye discutiendo las implicaciones de estos cambios para la política económica y el desarrollo económico.

## **Clientelismo: Definición, orígenes y fuentes de cambio**

En esta sección se define al clientelismo como una institución informal que establece los parámetros para la política de distribución de bienes y servicios y alienta la búsqueda particular, en contraposición de la búsqueda colectiva, de los intereses económicos y políticos, promoviendo la prestación de bienes divisibles y privados en lugar de la prestación de bienes públicos. Luego de introducir las características generales de los sistemas clientelistas, se discutirá cómo la literatura sobre el clientelismo ha abordado las diversas modalidades de este sistema a través del espacio y

del tiempo. Esta revisión de la literatura sobre el clientelismo sirve para enmarcar el análisis posterior del trabajo, acerca de las formas en que la democratización y la integración regional han modificado la práctica del clientelismo en el Paraguay, y a su vez, cómo ha modificado las perspectivas de la economía y de las políticas de desarrollo.

### **Lo que el Clientelismo no es: Corrupción y otras patologías del Sector Público**

El clientelismo a menudo coincide con otros patrones de comportamiento político que se consideran “no democráticos”, alentando a los observadores a generalizar acerca de las patologías políticas que (ellos creen) han plagado sus sociedades y gobiernos, perdiendo de vista importantes distinciones analíticas. Debido a que es un tema tan popular, así como lo es la confusión analítica, es útil comenzar la discusión con un breve repaso acerca de lo que no es el clientelismo.

En primer lugar, el clientelismo no es sinónimo de corrupción. Piattoni et al. definieron esta última como “el intercambio de dinero (o bienes monetizables) por decisiones adoptadas por parte de funcionarios de carrera o electos, con el objetivo de favorecer económicamente a individuos o grupos particulares.”<sup>2</sup> Por lo tanto, la corrupción implica la compra de influencia política por parte de los actores económicos privados y es un amplio fenómeno en sociedades clientelistas y no clientelistas por igual. El clientelismo y la corrupción pueden coexistir. Sin embargo, como se verá, el clientelismo implica casi la relación contraria, en la cual los recursos públicos se distribuyen de forma personalista a particulares o

---

2 Piattoni 2001,7

grupos privados a cambio de apoyo político.

En segundo lugar, en la medida en que al clientelismo se lo responsabiliza por los malos resultados del sector público, el fenómeno y sus probables efectos deben distinguirse de otras quejas comunes acerca de la ineficacia del sector público. Es importante distinguir los problemas relacionados con el personalismo y el clientelismo de aquellos que se derivan de la falta de rendición de cuentas (*accountability*) y los que se derivan de la rigidez burocrática. En su estudio comparativo de la reforma del sector público en los países en desarrollo, Schneider y Heredia discuten tres modelos de reforma administrativa que se corresponden a estos tres diferentes “diagnósticos” del pobre desempeño del sector público<sup>3</sup>. El primero, “la reforma del servicio civil” está diseñado para combatir el exceso de personalismo, el clientelismo y la corrupción en las burocracias del sector público. El objetivo de la reforma es hacer más universal la ejecución de políticas públicas y proporcionar una base más profesional y meritocrática al empleo en el sector público, a través de la adopción de exámenes de ingreso, permanencia, promoción por mérito, y toma de decisiones basadas en reglas estables.

Se debe diferenciar la situación anterior respecto de situaciones en las que se considera como problemas principales al abuso de poder, la arbitrariedad y la falta de rendición de cuentas a los ciudadanos, los cuales requieren “reformas para la rendición de cuentas” (*accountability reforms*). El objetivo de estas reformas es la introducción de un control externo, sometiendo a la burocracia a una mayor supervisión y fortaleciendo su capacidad de respuesta ante la sociedad civil o las legislaturas. En tercer lugar, “las reformas de gestión” responden a la necesidad de mejorar la

---

3 Schneider y Heredia.

ineficiencia o rigidez percibida en el sector público, y tienen por objetivo aumentar su eficiencia, su capacidad de respuesta a los usuarios, y su flexibilidad para responder a diversas demandas. Este tipo de reforma a menudo introduce la competencia entre las agencias públicas, ya sea mediante contrataciones o mediante la descentralización de la gestión, y crea incentivos para una mayor capacidad de respuesta mediante la eliminación de cargos públicos permanentes o mediante la vinculación del pago a la contratación del personal público, al desempeño del mismo.

Una vez más, si bien existe la tendencia popular de agrupar todas estas carencias del sector público en una sola categoría, tales fallas pueden tener su origen en problemas muy diferentes. A su vez, estos problemas precisan de diferentes soluciones, implicando cada una un conjunto de ventajas y desventajas. Por ejemplo, mientras que una mayor supervisión, a través de un organismo regulador o el Poder Legislativo, puede hacer más responsable a la burocracia, también puede introducir inflexibilidad y politización, empeorando así el clientelismo. Por el contrario, la reforma de la administración pública puede mejorar la profesionalidad del servicio público, pero a costa de disminuir su capacidad de respuesta a las presiones democráticas.

## **Definiendo al Clientelismo**

La definición de clientelismo que aquí se presenta se basa en la visión de clientelismo de Simone Piattoni. Este autor describe a este fenómeno como un conjunto de relaciones de intercambio entre dos grupos, en las cuales los votos u otros tipos de apoyo partidista de los clientes se intercambian por beneficios materiales privados, divisibles y apropiables proporcionados por los patrones.

La compra de votos proporciona el ejemplo de clientelismo más claro y más estudiado habitualmente, en particular en América Latina. En esta compra, los clientes políticos proporcionan votos en la jornada electoral a cambio de dinero, comida, ropa, u otros bienes proporcionados por los patrones políticos. En este caso, los bienes que se intercambian cumplen con la definición más estricta de los bienes privados, ya que son excluibles y privadamente apropiables (por ejemplo, la entrega de dinero en efectivo se puede dar a un solo individuo e impide que otra persona pueda hacer uso del mismo).

En el mundo de habla inglesa, el término *patronage* (“patronazgo”) se suele utilizar frecuentemente para indicar un subgrupo especial de intercambios clientelares, en los cuales se ofrecen empleos del sector público como moneda de cambio. En este caso, los clientes otorgan sus votos al político o partido político que les proporciona o se compromete a proporcionarles un empleo público. El empleo también se ajusta a la definición estricta de un bien privado, ya que es excluible y apropiable privadamente.

Además de los bienes y puestos de trabajo, toda una gama de bienes y beneficios políticos pueden servir como medio de intercambio, incluyendo favores de reglamentación, la influencia política y burocrática, y la inclusión en un amplio espectro de políticas públicas y sociales que generan beneficios relativamente divisibles (que van desde los programas de bienestar de transferencia de efectivo, a los servicios de salud y educación, y políticas industriales específicas).

Hay un debate en la literatura en cuanto a si el clientelismo político se entiende mejor como un conjunto de operaciones a corto plazo que se producen en época de elecciones,<sup>4</sup> o como redes per-

---

4 cf. Brusco et al. 2004

manentes “para resolver problemas” que conectan a los pobres con la autoridad política a través de normas de reciprocidad vertical y que permanecen activas durante todo el ciclo electoral.<sup>5</sup> Esta distinción tiene consecuencias para la estabilidad del clientelismo y de sus efectos distributivos. Sin embargo, ambos puntos de vista coinciden en describir al clientelismo como un conjunto de relaciones a través del cual se intercambian beneficios materiales específicos y lealtades políticas.

En este estudio se sigue a Piattoni en el uso del vocabulario de oferta y demanda para describir estos intercambios. En este enfoque, la oferta representa el deseo de los patrones para asegurar y distribuir los bienes divisibles a los clientes como una forma de mantenerse en el poder y reclamar autoridad. Su disposición para proporcionar estos bienes depende, a su vez, de la disponibilidad de recursos para la distribución clientelista y la disponibilidad de bases alternativas para reclamar la autoridad. Los patrones son más propensos a confiar en el clientelismo como estrategia cuando 1) tienen acceso a una base de recursos estable que se puede convertir en beneficios divisibles y se distribuye entre los clientes y 2) cuando los recursos o métodos alternativos de movilizar el apoyo y el mantenimiento de la autoridad están ausentes.

La demanda representa las solicitudes de los clientes para dividir los bienes privados y sus expectativas que los mismos serán proporcionados por los dirigentes de sus organizaciones políticas. La magnitud de la demanda de bienes privados depende de la composición de los intereses en una determinada sociedad o circunscripción. En primer lugar, debido a sus mayores y urgentes necesidades materiales de corto plazo, es probable que los pobres puedan tener una mayor demanda de bienes clientelistas. Sin em-

---

5 cf. Gay 2006; Auyero 2001

bargo, si estas demandas toman un carácter individual o colectivo depende de cómo se organizan los individuos para demandar, y de la medida en que interpretan sus demandas personales como casos particulares de intereses más generales. Esto se conoce más a menudo como la fuerza de los vínculos horizontales dentro y entre los grupos civiles y sociales de la sociedad.

**Tabla 1. Enfoque de Oferta y Demanda de Clientelismo en una Organización**

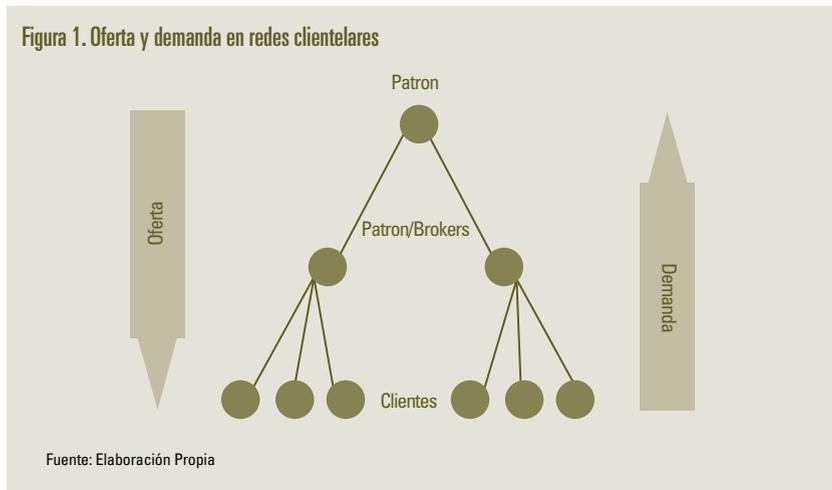
	Definición	Determinantes
Oferta	Propensión de los 'Patrones'/ 'Líderes' a ofrecer bienes divisibles como medios para retener el poder.	Disponibilidad de recursos para la distribución clientelar.
		Disponibilidad de bases alternativas de reclamo del poder.
Demanda	Propensión de los Clientes'/Miembros' a demandar bienes divisibles de sus líderes y sus organizaciones.	Composición socio-económica de intereses entre de los miembros.

Fuente: Elaboración Propia

Dentro de las redes clientelares, el suministro procede de la parte superior, donde un patrón tiene un acceso seguro a un conjunto de recursos económicos y decide cómo serán distribuidos. La demanda se apoya en la parte inferior de la red, donde los patrones eligen cómo y a qué nivel de agregación articular sus demandas. La oferta y la demanda están “anidadas”, en el sentido que la demanda de un cliente es satisfecha por la oferta de su patrón, pero que ese patrón a su vez sirve como un corredor que articula las demandas de prestaciones divisibles a un patrón que se encuentra más arriba en la cadena (ver Figura 1).

Dado que el clientelismo alienta la formación de vínculos verti-

cales y diádicos (es decir, los lazos personales que unen a dos individuos de diferentes estratos socio-económicos) a expensas de las relaciones horizontales corporativas, (es decir, los lazos que unen a los miembros de la misma clase socio-económica de formas múltiples o recíprocas) el mismo es visto como la obstaculización de la acción colectiva y como la subordinación de los intereses del cliente a los de su patrón.<sup>6</sup>



En consecuencia, el clientelismo también se asocia con una baja inversión en bienes públicos o colectivos. La falta de relaciones horizontales, la ausencia de grupos corporativos, y la débil acción colectiva en los sistemas clientelistas alientan a los actores a considerar sus intereses económicos y políticos en un bajo nivel de agregación, y a los patrones a proporcionar bienes y servicios a nivel correspondientemente bajos de agregación, con altos ni-

<sup>6</sup> Putnam et al, 1993.

veles de exclusión. Por ejemplo, un interés universal para mejorar la educación puede conducir a un número de diferentes tipos de demandas, que van desde la demanda de un cliente a un patrón para un préstamo, recomendación, o beca para que un niño vaya a la escuela; a un pedido de fondos públicos de la comunidad para construir un nuevo edificio escolar o pagar los salarios de los maestros locales, a demandas de reforma educativa particular impulsada por grupos de interés. Por definición, en un sistema clientelar, los individuos son más propensos a presentar reclamos y demandas a nivel personal en lugar de a nivel colectivo. El resultado de tales intercambios, que se presume personalista, se restringe el acceso a una amplia variedad de bienes públicos, tales como infraestructura, investigación, educación y capacitación.

En general, este patrón de representación de intereses contrasta con las formas de la política que se apoyan en fuertes vínculos horizontales dentro y entre los grupos de interés; tales como la política de clase, donde grupos que son más ampliamente representativos de los intereses de la mano de obra, del capital, y de los terratenientes compiten por el poder; el pluralismo, donde una amplia gama de grupos de interés compiten libremente por el poder; y el corporativismo, donde el Estado reconoce y legitima un determinado conjunto de intereses e intentos de adjudicación entre diferentes grupos sin libre competencia<sup>7</sup>. Estos patrones de la política, se cree, permitirán una mejor base para la provisión de bienes colectivos y públicos (es decir, bienes y servicios que no son excluibles y apropiables privadamente: por ejemplo, la política sanitaria nacional o protección del medio ambiente) por parte del Gobierno.

---

7 Para un ejemplo de análisis de políticas de clase ver Katznelson y Zolberg (1986); para los textos clásicos de la escuela pluralista ver Dahl (1961) y Lipset (1960); para un texto que introduce el contexto del neocorporativismo, ver Schmitter (1974).

## Tres Puntos de Vista sobre el Origen y Evolución de los Sistemas Clientelistas

Los escritos iniciales acerca del clientelismo concebían a este fenómeno como determinado por factores del lado de la demanda, específicos de las etapas tempranas (agrarias) de la transición al desarrollo. Según estos escritos, las condiciones económicas y sociales comunes a las sociedades agrarias –como la fuerte desigualdad, la severa escasez e incertidumbre económica, y los patrones de organización social basados en la estructura de clanes y en el parentesco - fomentó el desarrollo de un conjunto de relaciones sociales basadas en la reciprocidad y el intercambio personalista. Específicamente en relación con el clientelismo electoral, la integración o “reclutamiento” de las poblaciones rurales dentro de la política electoral nacional y, por ende, de las estructuras partidarias, dio lugar a un modo de representación de intereses sobre la misma base de intercambios particularistas que caracterizaban la vida en la etapa mencionada.<sup>8</sup> Desde este enfoque, el desarrollo industrial, la urbanización y la modernización de las estructuras sociales en los países en desarrollo generarían, en última instancia, estructuras políticas basadas en intereses de clase o de grupo y la disminución del clientelismo de base rural<sup>9</sup>.

Posteriormente, la persistencia de la política de clientelismo y de la maquinaria política, a la luz de fuertes cambios, tales como la urbanización, la comercialización de la agricultura y la industrialización dio lugar a una segunda visión, más institucional, del

---

8 Powell,(1970); Huntington, (1968).

9 Powell (1970) argumenta que, “finalmente, en el curso de la modernización en general, el crecimiento de la ciudad se convierte en un fenómeno desestabilizador: en algunos casos, un grupo de élite urbana puede formar una alianza con el campesinado, vinculando, por así decirlo, la ciudad inestable con el campo estable al llevarlos a una relación de interdependencia. El periodo de estabilidad gubernamental resultante puede entonces ser utilizada para realizar muchas de las tareas necesarias de modernización del gobierno en el curso del desarrollo. El éxito, sin embargo, trae consigo una disminución de la relevancia y eficacia de la base de apoyo campesino original (77)”.

clientelismo, en la cual los factores de la oferta son los que predominan. Este punto de vista localiza los orígenes del clientelismo en eventos históricos específicos dentro de la estructura social. Como resultado de esto último, este enfoque analiza al clientelismo como un acuerdo mucho más estable y persistente. Desde este punto de vista, la formación de partidos políticos a menudo representa un momento crítico, en el que tanto la oferta y la demanda de bienes clientelistas como las instituciones organizacionales que ambas (oferta y demanda) perpetúan, están establecidas. Las circunstancias en que las élites se encuentran en el momento de la fundación del partido determina si pueden acceder a los recursos para movilizar clientelísticamente a los partidarios o deben apoyarse sobre alguna otra base para movilizar apoyo, tales como la ideología o las identidades colectivas o de clase.

El estudio –estado-céntrico– de los partidos políticos de Shefter es un ejemplo de un enfoque de coyuntura crítica para el estudio del clientelismo en los partidos políticos de los países avanzados.<sup>10</sup> Este autor hace distinciones entre los partidos políticos sobre la base de las oportunidades que enfrentan las élites partidarias en el momento de la fundación. En los partidos que se formaron antes que las burocracias estatales hayan adquirido plena autonomía, las élites tenían acceso a los recursos de patronazgo y podían movilizar el apoyo de masas a través de la distribución de los beneficios divisibles. En contraste con estos “partidos internamente movilizados”, los partidos que se formaron después del desarrollo de la autonomía de las burocracias estatales se vieron obligados a construir apoyo de masas mediante la movilización de los grupos excluidos, y por ello tienden a recurrir a los llamamientos programáticos y no tanto al patronazgo para movilizar a los votantes. La perdurabilidad del clientelismo en el sistema político de un país

---

10 Shefter, 1994.

depende, de esta forma, del momento de la democratización y el desarrollo de la autonomía burocrática estatal.<sup>11</sup>

Las investigaciones sobre clientelismo, en una amplia gama de enfoques, han hecho hincapié en su durabilidad y capacidad de adaptación a las perturbaciones sociales, económicas y políticas, presentando al clientelismo como una barrera permanente para el desarrollo económico. Los autores que defienden este punto de vista han descrito al clientelismo como un acuerdo social y político profundamente conservador que, por un lado, evita el cambio endógeno y, por otro, es bastante resistente a una amplia variedad de cambios exógenos. Al describir los efectos de la maquinaria política en Sicilia, Judith Chubb argumenta:

“la máquina puede ser mejor entendida como un instrumento eficaz y de bajo costo para la preservación del status quo social, económico y político. Mediante la integración de los pobres en el sistema existente con premios individualistas de corto plazo y la ilusión de la participación, la máquina mitiga los conflictos sociales y políticos e impide la organización de los pobres a lo largo de líneas alternativas. Al mismo tiempo, las necesidades a largo plazo de los pobres no se cumplen, ya que la máquina sirve a los intereses económicos establecidos, de manera a evitar inversiones caras a través de políticas sociales de fondo.”<sup>12</sup>

---

11 Las primeras explicaciones de “coyuntura crítica” de los sistemas de partidos se basó en el momento de la competencia partidista inicial (Kaufman, 1977), donde la competencia partidista en el “período caudillista agrario” da paso a los sistemas de partidos basados en *máquinas*, como en Colombia y Uruguay, y más tarde el inicio de la competencia partidista genera competencia en un “grupo de base”, como en Argentina, Chile y Venezuela, y sistemas “centro-dominantes” como en México y Brasil. Un enfoque similar (Collier y Collier, 1991) explica diferentes sistemas de partidos en América Latina sobre la base de estudios históricos comparativos.

12 Chubb, (1982, 9).

Sin embargo, más recientemente, un tercer punto de vista del clientelismo sugiere que las visiones permeables de “coyuntura crítica”, pueden haber exagerado la estabilidad y coherencia del clientelismo. Mientras que algunos autores ven al clientelismo y al dominio continuo del patronazgo tradicional como una fuerte barrera a la consolidación democrática<sup>13</sup>, otros trabajos analizan cómo el clientelismo cambia en respuesta a la acción política y a los cambios económicos que alteran tanto la oferta como la demanda de bienes clientelistas.

Por ejemplo, los estudios de Jonathan Fox sobre la política alimentaria en México<sup>14</sup>, sobre la responsabilidad de liderazgo en las organizaciones campesinas regionales<sup>15</sup>, y sobre la democratización rural en México<sup>16</sup>, tienen en cuenta tanto las divisiones de la oferta entre las élites “reformistas” y “autoritarias” y el aumento de la capacidad organizaciones de la sociedad civil para generar demandas colectivas. El autor sostiene que la cooperación entre las élites reformistas y las organizaciones de la sociedad civil en México han promovido cambios que llevaron desde una situación de “clientelismo autoritario” hacia una de “semi-clientelismo”, y a zonas de “tolerancia pluralista”.

Por el contrario, los estudios respectivos de Levitsky y Auyero acerca de la política argentina durante la década de 1990, muestran cómo la política basada en intereses de clase puede revertirse hacia el clientelismo<sup>17</sup>. Los autores sostienen que en las zonas urbanas de Buenos Aires, las políticas económicas neoliberales y los procesos paralelos de “desindustrialización” y “desproletari-

---

13 O'Donnell (1996a; 1996b); Hagopian (1996, 1990).

14 Fox (1993).

15 Fox (1992); Fox y Hernandez (1989).

16 Fox (1996, 1990, 1994).

17 Levitsky (2003); Auyero (2001).

zación” de la década de 1990 erosionaron las instituciones de representación de intereses que habían vinculado previamente a los votantes del Partido Peronista a través del trabajo, los sindicatos y identidad de clase. Durante el período de industrialización de Argentina, el clientelismo se había mantenido al margen de las estrategias electorales del peronismo, y el populismo económico había sido cubierto por la identidad de clase obrera como la principal base para la movilización política entre los pobres urbanos. Sin embargo, durante la década de 1990, una estructura económica cambiante llevó a una remodelación de las apelaciones enfocadas espacialmente a apelaciones clientelistas entre los políticos y de demandas de “mediación política personalizada” entre los pobres (Auyero, 2001).

Desde este punto de vista, las estructuras clientelares implican cierta estabilidad, pero también se adaptan y cambian junto con las demás instituciones que rigen la política y el sistema económico, en las cuales la política está inmersa. En lugar de un cambio automático y gradual en respuesta a la modernización o a la estabilidad, según este enfoque el cambio es contingente y controvertido, y está construido por actores políticos en medio de un entorno cambiante.

Este último punto de vista permea el resto del trabajo, que argumenta que, a pesar de las fuertes continuidades en el clientelismo del Paraguay pre y post-democrático, los cambios institucionales formales llevados a cabo con la aprobación de la Constitución de 1992 y los cambios económicos generados por el incremento de la integración regional han sido suficientes para provocar cambios en la práctica y en la estructura informal del clientelismo político. Este clientelismo se ha desplazado gradualmente desde una forma muy coherente y monopolista, en el que el Partido Colorado controlaba el suministro de bienes clientelares en su totalidad, a

una forma de clientelismo más plural, donde las diferentes facciones y, cada vez más, partidos diversos compiten por el acceso al Estado para dirigir sus recursos hacia grupos clientelares. Si bien estos cambios se pusieron en marcha con la democratización, o tal vez a partir del previo debilitamiento del régimen autoritario, su impacto sólo ha quedado en evidencia 20 años más tarde, con el fin de sesenta años de gobierno de partido único, en el 2008.

En la siguiente sección, se dejara en claro, al entender la estructura social y económica del Paraguay, la perpetuación del régimen autoritario del país, la maquinaria del Partido Colorado, y la naturaleza de la transición democrática del país, que el tipo de clientelismo instalado en el Paraguay se trata de un “caso más probable” de clientelismo estable y coherente. Mientras que, en retrospectiva, la erosión gradual del monopolio del Partido Colorado era evidente, la mayoría de los observadores nacionales e internacionales no predijeron que el Partido Colorado fuese capaz de perder las elecciones de 2008 y observaron con incredulidad como la fragmentada alianza electoral liderada por el sacerdote devenido político, el actual presidente Fernando Lugo, terminó con 60 años de gobierno de partido único. El caso proporciona un claro ejemplo de cómo el clientelismo monopólico no desaparece con la democratización, sino que evoluciona con el tiempo.

En primer lugar, se describe cómo el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) adoptó el clientelismo como una solución institucional al problema de la inestabilidad política, al incorporar una amplia gama de actores sociales en el Partido Colorado a través de intercambios clientelares. En segundo lugar, muestra cómo la democratización dejó intactas las estructuras clientelares que llevó a fuertes continuidades en los resultados electorales y gubernamentales durante casi dos décadas. Por último, muestra cómo la adopción de una constitución democrática

en 1992 puso en marcha cambios graduales en el comportamiento político clientelar, que con el tiempo alteraron significativamente la relación entre los grupos sociales y el Estado.

### **La fabricación del clientelismo monopolístico en el Paraguay autoritario: 1954-1989**

La historia, la cultura, y las condiciones materiales facilitaron un escenario donde las actitudes culturales de deferencia hacia la autoridad y las condiciones económicas de escasez y desigualdad se prestaban por sí mismas a las relaciones clientelistas. Llevado adelante en 1948-49, el trabajo etnográfico de Elman y Helen Service *Tobati: Paraguayan Town*, hace una descripción de las condiciones económicas en el Paraguay con anterioridad al período de Stroessner:

Hay un estado generalizado de pobreza rural en el Paraguay, a pesar de la enorme generosidad natural de la tierra. La falta de mercados de exportación, junto con altos costos de transporte, falta de capital y facilidades de crédito, además del pequeño tamaño del mercado interno, resulta en consecuencia, a nivel rural local, en la ausencia de herramientas y técnicas modernas, métodos de mercadeo poco rentables, nomadismo, y una falta completa de actitud comercial. En el sentido comercial de la palabra, la agricultura “no paga”, aunque la mayoría de la población debe participar en ella para vivir<sup>18</sup>.

En estas condiciones, los campesinos abrazaron actitudes de dependencia, descritas en todo lugar como la “imagen del bien

---

18 Service y Service 1954, 59.

limitado”<sup>19</sup>, y han visto los lazos patrón-cliente, en lugar de inversión, producción y acumulación, como los vehículos exclusivos para la movilidad social y el progreso material.<sup>20</sup> Los lazos patrón-cliente, incluso aquellos en que las funciones económicas del intercambio laboral se establecían con claridad, adoptaron la apariencia típica de amistad y parentesco ficticio o “compadrazgo”<sup>21</sup>. Fuera de la economía campesina, la política, en lugar de los negocios, fue el vehículo principal para la movilidad social personal y el progreso económico<sup>22</sup>.

- 
- 19 Acerca de “la imagen del bien limitado” en las comunidades campesinas de México, ver Powell (1970). En cuanto a Paraguay, Service y Service (1954) argumentan, “la actitud típica de los campesinos es aquella que asociamos con la Europa previa a la difusión de la llamada ética “protestante” o “capitalista”. . . esto no significa que el campesino no es codicioso, o que no desea una vida mejor para sí y su familia, sino que la codicia no tiene la forma ideológico-económica que tiene en un medio de clase media urbana. Su experiencia, y la de sus antepasados, es que con la aplicación constante de su trabajo podía esperar mantener la situación en la que nació, pero sin posibilidad de mejorarla. Según esta mentalidad, un hombre rico, cuya familia no fue “siempre rica” puede haber obtenido este estatus como resultado de suerte o influencias. No hemos descubierto ningún sentimiento entre los campesinos que el trabajo duro y una gestión o emprendimiento inteligente puede lograr algo que no sea una recompensa pequeña y efímera” (124).
- 20 Service y Service (1954) describen: “La concepción de que la mejora económica sólo puede lograrse a través de la ayuda o influencia de un patrón es también muy frecuente, a pesar del hecho de que durante muchos años no ha habido haciendas agrícolas. La respuesta más habitual de un campesino que se consulta acerca de sus dificultades económicas y tecnológicas no es que necesita un arado de acero, mejores semillas o una yunta de bueyes, sino que necesita un buen patrón que le ayude” (125).
- 21 “El comportamiento de los campesinos en un contexto de trabajo asalariado es instructivo. La actitud más abierta e idealizada es que, trabajando para alguien, uno está haciendo un favor personal: los salarios que reciben a cambio son regalos o muestras de estima... El trabajo no es visto como una mercancía impersonal que se compra y se vende, ni trabajar para un empleador está visto como un posible medio de ganarse la vida.... La relación entre el patrón y el peón en un contexto de trabajo asalariado, cuando en realidad es una relación pecuniaria impersonal, tiende a tomar la forma social de obligaciones personales recíprocas. Así, un patrón contrata a una persona como si estuviera pidiendo un favor personal, y el peón responde como si estuviera obligado a concederla. El pago del salario se minimiza, casi como un acto encubierto. A menudo un empleador contrata a un compadre, o el patrón y el peón pueden llegar a ser compadres, como una suerte de refuerzo de la relación laboral. Si un cliente desea despedir a un trabajador o si un trabajador quiere renunciar, cada uno trata de crear una situación que haría al otro realmente cometer un acto que destruya la relación.” Service y Service 1954, 126-127.
- 22 “Lo que se entiende normalmente como posibilidad de movilidad económica y social tiene como ámbito la política y no los negocios. En el pasado, la movilidad a través de un puesto público o del favoritismo político ha sido prácticamente la única manera que un hombre ambicioso y capaz llegar de alguna manera a tener éxito financiero, y aún hoy se ve como una vía más normal que cualquier otra modo” Service y Service 1954, 129

La lucha por la influencia política y el acceso a las oportunidades de progreso económico ofrecidas por los recursos públicos jugaron un rol muy importante en la violenta y muy volátil historia política del Paraguay; que se extiende desde las dictaduras altamente represivas que siguieron a la Independencia paraguaya, a la vertiginosa serie de golpes y contra-golpes de Estado entre facciones que aparecían en una cadena sin fin, y que culmina en la guerra civil de 1947. Tan pronto como un líder consolidaba el control estatal, purgando y exiliando los restos de la antigua autoridad, sus ambiciosos subordinados empezaban a planear una nueva conspiración, creando alianzas a partir de los fragmentos de las facciones exiliadas previamente o con nuevos dirigentes populares<sup>23</sup>.

La caída de un gobierno de coalición provocó la guerra civil de 1947, y su resultado privó al país de un único y breve momento histórico perspectivas históricas para emprender un proceso democrático y una reforma social. Si bien la victoria de los Colorados no terminó con la inestabilidad política, es innegable que sentó las bases para la llegada al poder de Stroessner y los sesenta años de monopolio político del Partido Colorado. Lewis explica:

El fin de la guerra civil dejó a los colorados como dueños indiscutibles del Estado. La deserción al bando rebelde de casi el 80 por ciento del cuerpo de oficiales significaba que sólo los militares colorados se mantuvieron en los puestos de mando, y el rango y reservas del nuevo ejército leal estaba compuesto por reclutas colorados. Incluso más, el partido no sólo controlaba el ejército, sino que también estaba en condiciones de monopolizar todos los empleos del gobierno... Aunque es difícil calcular cuántas personas emigraron durante e inmediata-

---

23 La descripción del régimen de Stroessner que elabora Lewis (1980) aborda con gran detalle esta parte de la historia paraguaya.

mente después de la guerra civil, las estimaciones oscilan entre 200.000 a 400.000, o incluso más. Este número representaba aproximadamente un tercio de la población del país<sup>24</sup>.

El faccionalismo y la competencia por el liderazgo dentro del Partido Colorado llevó a una etapa de inestabilidad en el periodo 1947-1954, siete años durante los cuales siete hombres diferentes ocuparon el Poder Ejecutivo, mientras continuaba la modalidad permanente de golpes y contragolpes de Estado que había caracterizado la política paraguaya desde varias décadas atrás. Cuando un golpe de Estado llevó a Alfredo Stroessner, un general del ejército, al poder en 1954, las facciones del Partido Colorado vieron a este gobierno militar como una medida provisional, mientras construían la masa crítica y las estrategias para relevarlo del cargo. Todo ello indicaba que este gobierno sería tan efímero como los anteriores.

Sin embargo, Stroessner presidió la segunda dictadura más larga en la historia latinoamericana, una dominación que sostuvo mediante la eliminación de las facciones en el Partido Colorado y haciendo de esta organización política una herramienta altamente eficaz para consolidar su poder en la burocracia pública, el Estado, los militares, la economía y la sociedad civil:

En 1967, no existían facciones que dividieran el Partido Colorado. Todos eran Stronistas. Sin duda, algunos altos dirigentes partidarios y gubernamentales se habían identificado anteriormente con algún otro dirigente... Sin embargo, todos habían repudiado sus conexiones anteriores y, al hacerlo, había echado su suerte de manera irrevocable junto a Stroessner. Dado que su seguridad y su prosperidad se basaban en la continuidad del régimen, se vieron obligados a apoyarlo sin

---

24 Lewis (1980, 38). Traducción del autor.

reservas... En esta era, una nueva generación de jóvenes se posicionó en niveles elevados del régimen ..., Desconocidos políticamente antes que Stroessner los promoviera a esos niveles, estos nuevos rostros también debían todo al Presidente.<sup>25</sup>

## **El Partido Colorado**

El Partido Colorado, formalmente la Asociación Nacional Republicana (ANR), junto con el Partido Liberal, es una de las dos organizaciones políticas tradicionales del Paraguay. Un estudio de Nichol, acerca del origen y la función de los partidos políticos en el Paraguay, los describe a ambos como partidos no ideológicos que se originaron como “comunidades de adscripción” y no como “asociaciones de intereses similares”. A partir de datos originales de una encuesta sobre las actitudes de los líderes del partido “en una variedad de cuestiones políticas claves, argumenta que la falta de cualquier discrepancia ideológica entre los partidos y la falta de coherencia ideológica dentro de los mismos proporciona evidencia de la “naturaleza de la comunidad” de las partes que “combina una amplia gama de intereses diversos y diversas clases”.

Sobre la base del origen de estos partidos a partir de un primer momento de carácter caudillista y la ausencia contemporánea de una autonomía burocrática en el Estado paraguayo, las tipologías de Kauffman y Shefter también predicen, correctamente, que los dos partidos tradicionales siguen estrategias de movilización de masas “de máquina” o “clientelismo”.<sup>26</sup> En cuanto a los orígenes de los dos partidos tradicionales, Nichols sostiene:

---

<sup>25</sup> Lewis (1980, 99).

<sup>26</sup> Ver Kaufman (1977) y Shefter (1994).

El conocimiento de la naturaleza y las responsabilidades del Carai es básico para entender cómo los dos principales partidos políticos de Paraguay se convirtieron en “tradicionales” y cómo la afiliación a ellos se extendió rápidamente por todo el país. El papel del Carai es estrictamente un fenómeno paraguayo. Este papel era una parte del sistema de la encomienda creada en Paraguay por los colonizadores españoles, que buscaban controlar a las tribus guaraníes. El Carai era el gobernante paternalista de la encomienda (o rancho), como dueño absoluto, y recibía deferencias personales de todos los que moraban en su tierra. Cada Carai era dominador absoluto en su propia encomienda, y su autoridad en su propiedad era respetada por otros caraiés... A pesar de que el Dr. Francia y más tarde otros dictadores habían ampliado progresivamente sus propiedades personales a expensas de muchos de los caraiés [,] fueron los caraiés restantes los que conformaron el núcleo de liderazgo de ambos partidos políticos en 1887, y una vez que los partidos se formaron, cada carai rápidamente llevó a sus súbditos al partido que había formado con el fin de maximizar la fuerza numérica de tal. . . . En este sentido, a medida que estos dos partidos políticos reclutaban miembros a través del sistema de los carai, los mismos eran reclutados como “sujetos” del sistema político, utilizados para producir resultados para el sistema y, de ninguna manera, como partícipes o influyentes en el proceso de toma de decisiones<sup>27</sup>.

Tras el exilio Liberal en el periodo posterior a la guerra civil de 1947, Stroessner promulgó un conjunto de reformas para el Partido Colorado diseñadas con la finalidad de crear una organización altamente eficiente y disciplinada, que le rendía cuentas a él personalmente, y que, como una organización militar, era capaz

27 Nichols (1969, 30-32).

de ejecutar sus órdenes a través de sus filas.<sup>28</sup> En la parte superior de esta estructura estaba el propio dictador, como presidente del Partido, y el Comité Ejecutivo del Partido, la Junta de Gobierno, compuesta por treinta y cinco miembros titulares y dieciséis suplentes, elegidos nominalmente en una convención del partido, pero siempre a partir de una lista única de candidatos, aprobada desde arriba.<sup>29</sup>

El trabajo de la Junta se dividía en comisiones y subcomisiones, con el Comité Político como círculo principal de poder del partido<sup>30</sup>. La Junta también mantiene los comités de trabajadores, campesinos, mujeres, juventud, asuntos legales, la propaganda y la organización del partido. Esta última comisión servía de vínculo entre las políticas adoptadas por el Comité Político y su aplicación por el aparato partidario a través de la relación del Comité Político con el sistema de seccionales del Partido. Esta estructura fue construida a partir de 246 oficinas distritales (seccionales) divididas en cientos de sub-seccionales en toda la capital del país y el campo. El sistema servía al mismo tiempo como una red para la distribución de patronazgo y para el ejercicio del control político y la vigilancia, que se extendía desde el propio dictador hasta las bases partidarias.

Cada seccional estaba integrada por un presidente, vicepresidente, secretaría, tesorería, y miembros en general, elegidos cada tres años por el voto de todos los miembros partidarios registra-

28 Lewis (1980, 100).

29 Al describir el juego político intrapartidario en la década de 1960 en Paraguay, Nichols (1969) afirmaba que "las listas de candidatos eran cuidadosamente elaboradas de antemano por las facciones titulares representados en el comité ejecutivo. Así, el Partido Colorado, al eliminar las elecciones intrapartidarias, se fue moviendo gradualmente hacia una forma de representación indirecta. Las listas eran confeccionadas por el comité ejecutivo y enviadas a las organizaciones locales para su ratificación" (102-03).

30 "Cuando el Partido debe tomar una decisión crítica, el Comité Político se reúne primeramente en secreto, y una vez resuelta su posición presenta sus recomendaciones al resto de la junta" (Lewis 1980, 141).

dos en el distrito. La red de relaciones patrón-cliente que se extendió a toda la sociedad movilizó un amplio apoyo para el régimen, en tanto un gran número de personas tuvo acceso a una amplia gama de recursos económicos y oportunidades. Tales recursos y oportunidades estuvieron condicionados a la supervivencia del régimen. Las redes clientelares del Partido Colorado se ajustaron al patrón general descrito anteriormente, donde la demanda de bienes divisibles por parte de gente pobre se encontró con la oferta por parte del Partido Colorado. Las seccionales sirvieron como centros locales de mecenazgo, pagando gastos funerarios, prestación de ayuda jurídica, distribución de suministros necesarios para la escuela y vestimentas, atención médica, y juguetes para las familias pobres. Estos gastos eran solventados con fondos del partido, extraídos a través de “donaciones” de los miembros urbanos del partido, empleados mayormente en las posiciones de patronazgo dentro del sector público.<sup>31</sup>

Sin embargo, a más del control conjunto de Stroessner y del Partido Colorado sobre la burocracia del sector público y las instituciones legislativas estatales, también la estructura de las seccionales facilitaba un patrón de intervención estatal en la economía siempre y cuando el régimen de Stroessner siguiera manteniendo la regla del partido único. A lo largo de 35 años, el régimen no sólo institucionalizó los lazos tradicionales patrón-cliente entre los campesinos y la élite rural, a través de la tierra y la política agrícola, sino que también vinculó todas las clases sociales con el Estado y el Partido Colorado a través de la distribución de diferentes beneficios privados. En las siguientes secciones se describen, a su vez, los bienes proveídos por el Estado a cambio de lealtad política de los campesinos, los militares, las élites del partido, y la nueva clase media urbana.

---

31 Hicks (1971, 144); Lewis (1980).

## Los campesinos y los intereses rurales

En 1950, la población de Paraguay era 65% rural, el sector agrícola tenía un importante peso en la economía (48,9%), mientras que el 55% de su población estaba empleada en actividades agrícolas, principalmente de subsistencia.<sup>32</sup> Debido a su peso demográfico, el apoyo de grupos de campesinos se constituyó en la piedra angular del régimen de Stroessner.

Los campesinos se vinculaban con el Estado a través de la política agrícola y los programas de colonización de tierras, encargados de la distribución de las tierras y las subvenciones al cultivo del algodón, utilizando los conductos del Partido Colorado, el Ministerio de Agricultura, y el Instituto de Bienestar Rural (IBR), en el marco jurídico del Estatuto Agrario de 1963<sup>33</sup>. La función de cooptación de la política de IBR y de la colonización fue evidente desde sus orígenes. La demanda para reubicar a los campesinos de la región central, la más densamente poblada de Paraguay, hacia las zonas fronterizas con Brasil provenía de los propietarios afectados por la creciente presión de colonos e invasores sobre sus tierras, y la amenaza de la movilización social de los grupos campesinos organizados.<sup>34</sup>

Como resultado, en lugar de usar la expropiación y la redistribución de la tierra, el programa de colonización funcionaba a través de la creación de nuevas “colonias” de campesinos, surgidas a partir del fraccionamiento y distribución de grandes extensiones de tierras de propiedad pública, y mediante la concesión de títu-

---

32 DGEEC.

33 Nickson (1981).

34 El apoyo terrateniente para políticas destinadas al “bienestar rural”, en lugar de la reforma agraria y la colonización en lugar de la redistribución de tierras se expresó por primera vez en el Primer Seminario Nacional sobre Reforma Agraria, en Junio de 1958. La FAO (*Food and Agriculture Organization*- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) patrocinó el seminario organizado por la *Asociación Rural Paraguaya* (Baer y Birch 1984a, 786).

los de propiedad a los ocupantes ilegales de las tierras públicas ya ocupadas. A pesar de la dificultad para conseguir cifras confiables, Baer y Birch citan un estudio del Banco Mundial donde se informa que, “entre 1963 y 1973, 42.000 familias fueron reubicadas por el Instituto, de los cuales 30% fueron trasladados a la región de la frontera oriental. A finales de 1976, se han [sic] emitido casi 90,000 títulos de propiedad, que comprenden cerca de 4 millones de hectáreas de tierra”<sup>35</sup>. El análisis de Alegre y Orué sobre cifras oficiales para el período comprendido entre 1947 y 2007 reporta la distribución de 189.223 títulos de propiedad (con un tamaño de tenencia media de tierra de 18,2 hectáreas), cubriendo una superficie total de aproximadamente 3.446.737 hectáreas, en la poblada región oriental, y 7.735 títulos de propiedad (con un tamaño de explotación promedio considerablemente mayor a 1.106 hectáreas), comprendiendo una superficie de 8.557.916 hectáreas en las regiones del Chaco, menos pobladas.<sup>36</sup>

Se destinaron subvenciones “extralegales” de grandes extensiones de tierras públicas en la región del Chaco a las elites militares y partidarias, que en buena parte explica la persistente desigualdad en la distribución de tierras en el Paraguay. En un grado mucho mayor, IBR otorgó tierras en la porción oriental del Paraguay a la colonización para nuevos propietarios campesinos que se beneficiaron de las políticas de reforma agraria. Sin embargo, incluso en este caso, grandes extensiones de tierra fueron entregadas también a compañías privadas de colonización que asentaron inmigrantes brasileños y trataron de atraer la inversión

35 Baer y Birch 1984a, 786.

36 Alegre y Orué (2008, 45, 115).

extranjera.<sup>37</sup> Alegre y Orué no informan cuanta cantidad de tierra se concedió a las colonias campesinas en el este de Paraguay, aunque el presidente del IBR con más años de servicio afirmó que, entre 1963 y 1985, la institución creó 661 colonias campesinas, distribuidas en 130.000 parcelas que ocupaban 8,8 millones de hectáreas, y otorgó 400 mil nuevos títulos de tierras.<sup>38</sup> Hoy en día, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), sucesor del IBR, informa cifras similares, con la creación de 630 colonias campesinas que cubren 8,5 millones de hectáreas, y la creación de 79.659 nuevas parcelas.<sup>39</sup>

La distribución de tierra y títulos convirtieron al IBR en uno de los dos pilares más importantes de la política clientelar del Estado paraguayo (junto con la Autoridad de la Represa Hidroeléctrica de Itaipú). La presidencia del instituto de reforma agraria y el acceso a sus tierras y recursos de financiación, junto con las oportunidades de corrupción generados por las transacciones de sus propiedades, se convirtió en un valioso instrumento político para los funcionarios del Partido Colorado.

Otras políticas agrícolas, en particular los subsidios del algodón y las políticas de extensión, se diseñaron para hacer frente a los intereses materiales de los campesinos, al consolidar el monopolio del Partido Colorado sobre la mediación de intereses, sin conce-

---

37 Un artículo de la revista TIME en 1955 elabora un retrato fascinante de Clarence Johnson, presidente de la American Economic Development Corporation (CAFÉ en español), una compañía estadounidense constituida en Brasil, que poseían tierras paraguayas equivalente a la mitad del tamaño del estado estadounidense de Delaware, cerca de Pedro Juan Caballero. Esta empresa vendía plantaciones de café ya establecidas a los "banqueros de Wall Street, empresarios brasileños, [y] incluso a formales capitalistas europeos." Por 15.000 dólares, la compañía ofrecía "de sus tierras, una explotación completa de 123 acres y medio, incluyendo una cabra, una cerda, una colonia de abejas, jardines y 22.500 jóvenes cafetos." El café nunca se convirtió en un cultivo comercial exitoso, pero gran parte de la tierra de este tipo de empresas se ha integrado al actual complejo sojero. En Time Magazine, "Paraguay Frontier 1955" del 27 de junio de 1955. En <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,823815,00.html>, 08/06/10.

38 Frutos (1985).

39 INDERT

derles la autonomía para defender sus intereses colectivos vis-à-vis los intermediarios, la élite local de terratenientes, y el propio Estado. El Ministerio de Agricultura establecía (como referencia) los precios del algodón y las políticas de subsidios, de tal manera que se facilite la búsqueda de rentas por los intermediarios comerciales, a expensas de los productores de algodón. Al mismo tiempo, los agentes de extensión locales, en lugar de responder a las necesidades e intereses de sus clientes campesinos, defendían los intereses de la élite comercial local y la elite partidaria, la cual se basaba en el poder represivo del Estado para conservar su poder de monopsonio en el mercado del algodón local.<sup>40</sup>

En aquellos lugares donde los campesinos se organizaron y comenzaron a articular las demandas políticas colectivas o que colaboran de forma tal de mejorar su participación en las rentas económicas, se encontraron con interferencias y, frecuentemente, con una brutal represión del Estado Colorado.<sup>41</sup> En términos organizativos, el modelo resultante fue uno que contaba con la aprobación oficial, cooperativas dominadas por la élite sobre las cuales los campesinos ejercían poca influencia y organizaciones a nivel comunitario que, en muchos casos, debían su existencia a la colonización patrocinada por el Estado y como resultado tendían a construir una base débil para la acción colectiva.<sup>42</sup>

Sin embargo, a pesar de la debilidad política de los grupos campesinos, la subordinación de sus intereses económicos a grandes terratenientes, ganaderos e intermediarios, y el limitado alcance de las políticas estatales de desarrollo rural, los efectos combinados de la colonización y las políticas agrícolas de Stroessner agregaron una importante transformación del paisaje rural. En

---

40 Turner, (1993).

41 Turner , (1998).

42 Turner (1993).

el período 1963-1989, el Paraguay experimentó una expansión masiva de la zona de producción de cultivos, de sus volúmenes de producción de cultivos alimentarios no comercializables, y de los volúmenes de producción y exportación de sus productos básicos de exportación: el algodón y la soja. Es difícil sobreestimar el cambio que esto representó para la economía paraguaya, que antes de este período había estado vinculada a la economía mundial principalmente a través del comercio de productos de extracción como la madera, taninos, yerba mate de monte (no cultivada), y, especialmente, de la producción y exportación ganadera de baja productividad (véase el cuadro 2).

Tabla 2. Las Exportaciones Paraguayas: Composición de Productos Básicos (porcentaje)

	1960	1970	1975	1981	1983
Productos de Madera	14.9	19.7	15.8	12.3	7.6
Ganadería	35.2	26.7	19.5	2.3	4.9
Tabaco	5.9	9.0	6.8	2.2	4.0
Algodón	1.1	6.3	11.4	43.7	31.3
Soja	-	-	9.9	16.1	30.1
Azúcar	0.3	-	3.8	-	2.2
Aceites Vegetales	5.7	10.9	6.0	7.6	7.2
Aceites Esenciales	3.7	3.2	5.5	2.2	0.7
Extracto de Quebracho (tanino)	10.9	3.1	1.4	1.9	2.1
Otros	7.4	21.1	19.9	11.7	9.3

Fuente: Baer y Birch, 1984.

El papel que jugaron los pequeños agricultores en esta transformación es una característica única del patrón de desarrollo agrícola de Paraguay, además de sorprendente dadas las limitaciones de estos actores en el ejercicio del poder político. Weiskoff

sostiene que: “Puede ser una característica notable de la agricultura paraguaya que la expansión de los principales cultivos para la alimentación —mandioca y maíz— se ha basado en la producción de cientos de miles de microgranjas, cada una con menos de una hectárea. Más sorprendente quizá es que el algodón, principal producto de exportación y principal fuente de ingresos, es también un cultivo de minifundio, con la participación de 138.200 agricultores en 1980/81, en parcelas de un promedio de 1,76 hectáreas cada una”.<sup>43</sup>

La naturaleza de la incorporación de los campesinos al régimen de Stroessner, de subordinación y cooptación, es lo que fundamentalmente explica cómo los campesinos pasaron de un enfoque casi singular en la producción de subsistencia a las estrategias económicas basadas en la producción de commodities internacionales. Dos décadas después de la democratización y de un tímido abrazo del país a la globalización, las posibilidades únicas y a la vez tenues de inserción de la agricultura de pequeña escala a una economía global que ha transformado los mercados agrícolas, reflejan un efecto a la vez ambiguo y de resultados mixtos, de la política estatal agraria durante el período autoritario. Por un lado, los campesinos y los vínculos de los pequeños agricultores con el Estado y el mercado ofrecían oportunidades para una mayor integración comercial y productiva con mercados agrícolas dinámicos. Por otro lado, la naturaleza de esos vínculos no hizo fácil el tipo de aprendizaje, la mejora productiva, la cooperación y la formación de organizaciones que permitiesen a los pequeños agricultores campesinos integrarse, en condiciones más beneficiosas, a los mercados. La democratización, en lugar de transformar esas relaciones, amenazó con eliminarlas del todo debido a que los reformadores veían a menudo a los campesinos, sus demandas

---

43 Weisskoff (1992, 1534).

y sus organizaciones como un residuo intrínsecamente antidemocrático del pasado populista de Paraguay.<sup>44</sup>

## **Las Elites Militares y Partidarias**

Las potencialmente autónomas élites militares y del Partido Colorado presentaron un segundo desafío a la apuesta de Stroessner por el poder permanente. El dictador compró la lealtad de ellas a través del intercambio de los recursos públicos, especialmente la tierra, el empleo en las empresas públicas, y los contratos públicos relacionados con la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, además de la concesión, de forma selectiva, de oportunidades de corrupción, el contrabando y el comercio ilícito dando lugar a una economía informal.

La politización de los militares se llevó a cabo a través de la purga selectiva de los gobiernos colorados previos. Sin embargo, la Circular No. 24, aprobada por Stroessner el 22 de julio de 1955, formalizó una alianza entre los militares y el Partido Colorado, haciendo obligatoria la afiliación al Partido Colorado para todos los oficiales militares. Más que una iniciativa de Stroessner, la afiliación obligatoria de los militares fue impulsada por la Junta de Gobierno, con la intención de controlar a los militares. En la práctica, el Partido Colorado quedó finalmente sometido al control militar y permitió a Stroessner realizar un juego de mediación entre las dos organizaciones para su propio beneficio, al eliminar las bases del poder autónomo del Partido y sus subordinados militares.

Los puestos de dirección en las empresas públicas proporcio-

---

44 Ver Hetherington, (aún no publicado).

naron una clara fuente de patronazgo. Los monopolios públicos en los servicios públicos de telecomunicaciones, agua y electricidad, los puertos, el ferrocarril, las aerolíneas estatales, y las administraciones de alcohol y carne, así como las empresas públicas de fabricación de acero, reparación naval, fabricación de muebles, la explotación de canteras, la madera y la ganadería proporcionaron un gran número de puestos con las que recompensar la lealtad política. Las autoridades militares ocuparon los puestos ejecutivos de estas empresas en gran parte del período autoritario.<sup>45</sup>

El contrabando, oficiosamente permitido, ofreció una segunda vía para el enriquecimiento, que se extendió de forma selectiva a los partidarios del régimen. Las concesiones públicas para el transporte servían como uno de los principales puntos de control, dado que la gestión de autobuses internacionales y rutas comerciales también ofrecía a los individuos la posibilidad de introducir ilegalmente, mercaderías a través de las fronteras. En este período, Paraguay generó su bien conocida reputación como importador barato de artículos de consumo suntuario (electrónicos y otros), principalmente del este asiático y de reexportador de estos bienes a las economías vecinas más grandes (Brasil y Argentina) que permanecían protegidas por elevadas barreras arancelarias debido a la política de sustitución de importaciones.<sup>46</sup> Utilizando datos de comercio del FMI, Borda estima la magnitud del comercio ilegal durante la dictadura, mostrando un aumento de las importaciones ilegales de un promedio anual de 8 millones de dólares en el período 1962-72 hasta un promedio de aproximadamente 260 millones de dólares para el periodo 1982 - 89.<sup>47</sup>

El fin del modelo de sustitución de importaciones en Brasil y

45 Lewis (1980,131-32).

46 Masi (2006); Masi y Ruiz Díaz (2007).

47 Borda (1989).

Argentina, y la firma del Tratado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, representaron un duro golpe a la sostenibilidad de este tipo de actividad económica como parte del modelo de desarrollo del Paraguay.<sup>48</sup> Sin embargo, el resultado de este tipo de actividad comercial ha sido la generación y la permanencia de una clase de empresarios muy ricos cuyas inversiones de capital y conocimiento se relacionaban con el comercio ilegal y no precisamente con el sector industrial o manufacturero, y cuyo encumbramiento como tales se lo debían al Partido Colorado, y, en la mayoría de los casos, a Stroessner personalmente. Lewis sostiene que:

“...una de las principales fuentes de ingresos para la alta plana del ejército y de los oficiales de la policía es el llamado impuesto de tránsito, que es simplemente un tipo de peaje que se cobra de todo el contrabando para dentro o fuera del país. Cada área del comercio de contrabando se reparte, como un feudo, a los oficiales de alto rango. Cuanto más importante es el hombre, más lucrativa es la parte del negocio que recibirá. Al igual que otros sistemas de patronazgo, las operaciones de contrabando se organizan en redes de relaciones patrón-cliente y proporcionan puestos de trabajo e ingresos para un gran número de personas.<sup>49</sup>”

Esta actividad económica ilícita, así como su institucionalización, fue reconocida oficialmente y mencionada por Stroessner como “el Precio de la Paz.”

---

48 Sin embargo, a la estrategia de triangulación se le ha dado una segunda vida después que Paraguay haya logrado extender las excepciones temporales al arancel externo común del MERCOSUR, que incluyen rubros del denominado “régimen de turismo” (Masi y Ruiz Diaz 2007, 2010).

49 El tráfico de drogas permitió otra importante vía para el enriquecimiento ilícito, la que fue reservada a los miembros de alto rango del régimen. El eventual sucesor de Stroessner, el General Andrés Rodríguez, estuvo implicado en un esquema de tráfico de heroína que provocó manifestaciones de desaprobación oficial por parte de la diplomacia norteamericana. (Lewis 1980, 134-35)

Por lejos, la fuente de patronazgo más grande y con efectos más duraderos durante el régimen de Stroessner estuvo vinculada a la construcción de la Represa Hidroeléctrica Binacional Itaipú, en cooperación con el gobierno brasileño. El monumental proyecto de infraestructura significó simultáneamente crecimiento económico, puestos de trabajo para políticos, y oportunidades para el enriquecimiento de la elite, que acumuló capital en una escala sin precedentes en la historia paraguaya. La estrategia pone de manifiesto el carácter internacional de la política patrón-cliente, desde el momento en que Stroessner explotaba los conflictos geopolíticos entre Argentina y Brasil, y la guerra fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, para recibir préstamos internacionales a bajo interés, además de altos niveles de ayuda económica y militar en general.<sup>50</sup>

Hasta tiempos recientes la mayor represa hidroeléctrica del mundo, el proyecto multimillonario de Itaipú, garantizaba una afluencia masiva de capital que cubría los déficits de balanza de pagos, permitía un boom de consumo rápido y temporal, y compensaba el déficit fiscal provocado por las pérdidas económicas de las deficitarias empresas de propiedad estatal. Paraguay experimentaba los mayores niveles de crecimiento económico en el Hemisferio Sur durante 1974-1981, alcanzando un promedio anual de 9,2% del PIB y un máximo del 12,8% en 1977.<sup>51</sup> La industria de la construcción representó la mayor parte de este crecimiento, tanto a partir de la construcción de represas, residencias y otros proyectos gubernamentales de infraestructura. El sector creció a una tasa de 26% anual desde 1975-78, aumentando su partici-

50 Durante el período 1954-1989, los Estados Unidos aportó más de 271 millones de dólares en asistencia militar y económica: equivalente al 2,7% y 4,9% del PIB del país en los períodos 1953-1961 y 1963-1965, respectivamente. Además, Paraguay recibió 1,100 millones de dólares en préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en ese mismo período (citado en Lambert y Nickson 1997, 12).

51 Birch (1993, 36).

pación en el PIB total del 3 a 6%.<sup>52</sup> En su apogeo, en el proyecto llegaron a trabajar directamente 13.466 personas.<sup>53</sup>

La expansión de la economía dio oportunidad a la creación de una nueva clase media urbana que estaría vinculada al Partido Colorado, desde su mismo origen.

### **La nueva clase media urbana**

Las clases medias urbanas, casi inexistentes antes de 1940, hicieron su aparición a partir de la expansión del empleo público y de las prácticas del patronazgo del Partido Colorado. Los presidentes de seccionales se encargaban de proveer cartas de recomendación para el empleo público y también podían presionar a los empleadores privados a contratar miembros del partido.

Como resultado, la afiliación al Partido y el empleo público crecieron rápidamente durante el régimen autoritario. La base del Partido pasó de 142.000 miembros en 1947 a 1,7 millones de miembros en 1989<sup>54</sup>, a la par del aumento del empleo público. Aunque no existen datos previos disponibles, se estima que a partir de una base de 81.400 empleados públicos en 1980, este número creció hasta un total de 152.705 empleados, hacia fines del régimen de Stroessner, la mayoría (77%) de los cuales pertenecían a la administración central de gobierno, principalmente del Poder Ejecutivo.<sup>55</sup>

---

52 Birch (1993, 36); Baer y Birch (1984b, 789).

53 Baer y Birch (1984b, 788).

54 Arditi (1993, 164).

55 Borda (1989); Ministerio de Hacienda. Arditi (1993) estima que los números son cercanos a 200.000 empleados, una vez que son añadidos 32.500 militares y 15.228 oficiales judiciales, dando un total de 14% de participación del empleo público sobre el total de la población económicamente activa.

## **Oferta y Demanda de Bienes Clientelistas hacia el final del Período Autoritario**

Como institución política, la red de relaciones de patrón-cliente del régimen de Stroessner se ocupó de limitar severamente el espacio para las demandas colectivas articuladas por organizaciones autónomas al Partido Colorado. Las presiones y coerción eran frecuentemente usadas en contra de los grupos marginados que hacían reclamos por fuera del partido. Al mismo tiempo, después de 35 años de dictadura, las actitudes políticas y la cultura dominante reflejaban la creencia de que la manera apropiada y legítima para avanzar en las demandas políticas involucraban la mediación de un patrón político. Debido a que el poder efectivo estaba monopolizado por el dictador, y el único acceso a ese poder pasaba a través de los canales atomizadores del Partido Colorado, los intereses tendieron a ser articulados con niveles bajos de agregación de manera predominantemente clientelista.

Para un individuo o una comunidad con un interés determinado (por ejemplo, crear empleo, asegurar una propiedad, conseguir educación, recibir inversiones en la comunidad) las mayores posibilidades de éxito involucraba el acercamiento al administrador local del sistema de patronazgo, el presidente de la sub-seccional, que podría llevar el caso ante el presidente de la seccional, quien a su vez, podría presionar el caso a los funcionarios del partido de alto rango. Las contrapartes últimas de los presidentes de sub-seccional y de seccional eran los funcionarios de mayor nivel dentro del partido, quienes los habían elegido y frente a quienes debían rendir cuentas en última instancia. Las demandas de la elite podían ser llevadas directamente a los funcionarios de más alto rango del partido en Asunción.

Los grupos sociales existentes debían su supervivencia y, a menudo su origen, al Partido Colorado o al dictador personalmen-

te. Bautizada como la “burguesía fraudulenta” por el historiador económico paraguayo Juan Carlos Herken, y en otras partes como los “Barones de Itaipú”, el pequeño grupo de millonarios que forman la élite económica del país se compone de la antigua elite colorada y la elite militar que ganó su fortuna a través de un acceso privilegiado a los contratos estatales, corrupción en las empresas públicas, y concesiones informales para realizar actividades económicas ilícitas. El éxito de estos grupos sociales no residía necesariamente en sus habilidades empresariales o en sus capacidades de gestión, sino en la lealtad política al régimen de Stroessner. Por otra parte, la sostenibilidad de sus empresas dependía de políticas públicas que alentaban la búsqueda de renta (rent-seeking) sobre la inversión productiva y que se fundamentaba en la capacidad del Estado por atraer ayuda financiera internacional para el desarrollo, la protección del mercado paralelo de cambio, y la contención a las reacciones sociales ante la creciente desigualdad de ingresos. La afiliación al partido constituyó para este grupo el mayor punto de coherencia interna, teniendo en cuenta la debilidad del mismo para organizarse y formular demandas de políticas sectoriales destinadas al desarrollo industrial, más allá de la continuidad de las políticas comerciales favorables y la extensión de los contratos públicos a las empresas políticamente leales.

Del mismo modo, la aparición de una nueva clase de pequeños propietarios rurales, se produjo a partir del proceso de reforma agraria, logrando esta nueva clase cierto progreso económico a través de la distribución clientelar de créditos e insumos agrícolas. Sin embargo, debido a su limitado propósito de contener las demandas sociales, mientras se privilegiaban los intereses de la elite, el proceso de reforma agraria no incluyó inversiones públicas orientadas a mejorar la productividad en el largo plazo. Tampoco generaba una clase de agricultores capaces de hacer

estas inversiones por cuenta propia o de exigir políticas sectoriales que deban atender sus necesidades colectivas. Al final del período autoritario, el campesinado representaba uno de los grupos sociales autónomamente mejor organizados del país. Sin embargo, las organizaciones campesinas carecían de capacidad para formular y articular demandas colectivas al Estado para el desarrollo de su propio sector.

Por último, el Estado y el aparato burocrático crecían a partir de las redes clientelares lo que implicaba fuertes lazos de lealtad partidaria, pero sin la adopción de criterios de calificación técnica o profesional. Antes que un título profesional, la afiliación al Partido Colorado, constituía el elemento clave de cohesión para la mayoría de los miembros del servicio civil, en particular en los ministerios donde los sindicatos del sector público han sido fuertes (por ejemplo, en el Ministerio de Educación). Los empleados públicos consideraban sus remuneraciones salariales y su acceso a los recursos públicos como pago por su lealtad política y como fuentes de desembolsos para ‘clientes’ políticamente leales. Acostumbrados a intercambiar favores en todos los eslabones de las cadenas clientelares que vinculaban los recursos del núcleo político con las diversas demandas que surgían de fuera del Estado, los ministerios carecían de la capacidad adecuada para generar políticas públicas y para proveer de un flujo de bienes públicos destinados a mejorar la competitividad económica de la industria y la agricultura del Paraguay.

El conjunto de intereses generados por el desarrollo económico durante el régimen autoritario y la manera en que estos intereses se encontraban vinculados con el Estado a través de un partido político hegemónico, creaban, aparentemente, una economía política que resistía a toda democratización y reforma económica. El acceso privilegiado a los recursos públicos mantenía unida a la

élite, mientras que la represión y la distribución clientelar de estos recursos atomizaban a los demás grupos sociales, neutralizando el desafío potencial de los mismos al dominio de la élite. En última instancia, ha sido el faccionalismo interno, en lugar de presiones externas, el causante principal del cambio del régimen político.

### **Cambio de Régimen: La democratización dirigida por la élite, 1989-1992**

El cambio de régimen se produjo en Paraguay en gran parte como resultado del envejecimiento de Stroessner y la crisis de sucesión que esta situación generó, a partir de la lucha entre sus potenciales sucesores, al provocar fracturas dentro del Partido Colorado, las mismas que habían sido postergadas por más de tres décadas mediante el sistema combinado de patronazgo y represión de Stroessner. Esta competencia, y en menor grado, el creciente rechazo internacional al autoritarismo, la acogida de elementos internos pro-democráticos por la Iglesia Católica, y el estancamiento económico en la década de 1980, debilitó el antiguo régimen. Cuando el segundo comandante de mayor peso en la milicia después de Stroessner, el General Andrés Rodríguez, encabezó un golpe de Estado contra el dictador en 1989, se vio obligado, luego a adoptar una constitución más liberal y realizar cambios formales en las instituciones políticas y económicas. El principal objetivo de Rodríguez al tomar el poder fue poner fin al período de intensos conflictos internos dentro de la élite del Partido Colorado y las fuerzas armadas que habían caracterizado los últimos años de gobierno de Stroessner. Por lo tanto, sus acciones trataron de sentar las bases para el mantenimiento del

régimen de partido único, en lugar de una democracia electoral real, al consolidar una alianza entre los militares y la facción de los “tradicionalistas” del Partido Colorado, quienes ofrecían su lealtad al partido por encima de su lealtad al dictador. Al adelantarse a lo que parecía ser una inevitable apertura del régimen, los tradicionalistas fueron capaces de recuperar legitimidad ante los ojos de sus ciudadanos y el sistema internacional, mientras que mantenían el control del proceso de liberalización política, a partir de la hegemonía del Partido Colorado y la preservación de los privilegios del patronazgo.

La naturaleza de la alianza tradicionalista-militar, el perfil conservador de la élite que manejaba el ritmo del cambio de régimen en el Paraguay, y la debilidad de la sociedad civil al inicio de la democratización, explican los fuertes continuismos políticos en la inmediata era post-Stroessner. El Partido Colorado obtuvo éxito en las urnas durante 20 años más. Los mismos grupos que ocupaban el gobierno y sus ministerios antes de democratización han conservado en gran medida sus puestos, y los criterios para el empleo público han sufrido pocos cambios. En general, el desempeño de los ministerios clave sigue siendo el mismo o, en algunos casos, se ha deteriorado, y han demostrado ser muy resistentes a la reforma. La política de desarrollo, mientras que ha sido redirigida nominalmente hacia la integración regional y la mejora de los servicios sociales, quedó subordinada a la utilización del Estado y de los recursos públicos para la distribución clientelar de estos últimos. Durante las décadas de 1990 y 2000 la prensa paraguaya ha llenado sus páginas con historias sobre malversaciones de fondos públicos de desarrollo, tales como el famoso “empedrado chino”, proyecto de mejoramiento vial financiado con un préstamo de 400 millones de dólares del gobierno taiwanés. El proyecto consistía en sustituir extensos tramos de camino de tierra con adoquines de bajo costo.

La sobre-facturación y la sobre-ejecución del presupuesto ha creado costos que podrían haber financiado la construcción de carreteras totalmente pavimentadas. Una prueba de ello se encuentra ofrece la calidad de los caminos con adoquinados tan pobres que los mismos llegaban a estar prácticamente obsoletos al momento de la terminación de los proyectos carreteros.

Estas observaciones parecen ajustarse a las predicciones de la literatura sobre el “cambio de régimen limitado”, que desplazó al “paradigma de la transición”, que dominó el estudio de la democratización en la década de 1990.<sup>56</sup> El hecho que los resultados de la democratización, en muchos países de América Latina y en otros lugares, no ha desarrollado expectativas teóricas o de políticas sobre la progresiva profundización de la propia democratización y sobre la competencia electoral ha sido bien interpretado como prueba del carácter limitado de los cambios institucionales formales. O, incluso, como prueba de la primacía de las instituciones culturales, informales y poco propensas al cambio, en la estructuración del comportamiento, sobre aquellas que están sujetas a la reforma directa.<sup>57</sup> Siguiendo esta última óptica, son las diferencias entre el clientelismo y el capital social, en lugar de los regímenes electorales y no electorales, las que proporcionan las variables clave para “hacer que la democracia funcione”.<sup>58</sup>

---

56 Carothers (2002) resume los principales presupuestos sobre los que se basa el paradigma de la transición: “las elecciones no sólo darán a los nuevos gobiernos post-dictatoriales legitimidad democrática... sino que las elecciones servirán para ampliar y profundizar la participación política y la responsabilidad democrática del Estado para con sus ciudadanos. En otras palabras, se ha supuesto que, en los intentos de transición a la democracia, las elecciones no sólo serán una piedra fundacional de la democracia sino además un generador clave (a lo largo del tiempo) de subsecuentes reformas democráticas” (8).

57 La primera interpretación es evidente en la literatura que describe las “transiciones pactadas” que restauraron el poder político a las “élites del antiguo régimen” y “dejaron a los militares con un importante grado de poder formal e informal sobre los civiles, conservaron el clientelismo, y han socavado la capacidad de los partidos políticos para transformarse en correas de transmisión real de aquellos intereses distintos a los de las elites”(Hagopian, 1996).

58 Putnam et al. (1993).

La respuesta teórica a las continuidades percibidas han creado nuevas categorías conceptuales para describir los tipos de regímenes que se encuentran en una etapa intermedia en el continuum autoritarismo-democracia; por ejemplo, “autoritarismo competitivo”, “autoritarismo electoral hegemónico” y “política del poder dominante”<sup>59</sup> o, por ejemplo, el ‘pluralismo irresponsable’, en el cual a pesar de la libertad política, elecciones regulares, y una alternancia genuina en el poder, “la democracia sigue siendo vacía y problemática,” y la política “es ampliamente vista como caracterizada por las viejas prácticas de corrupción de la élite dominante que, a su vez, ofrece poco al país e inspira, igualmente, poco respeto”.<sup>60</sup>

Estas nuevas categorías, sin duda, describieron mejor los resultados de un cambio de régimen que el paradigma de la “transición”. Sin embargo, las mismas consideran las configuraciones institucionales que apuntan a describir, como muy estables, y que se refuerzan mutuamente. Esta visión puede exagerar la estabilidad de estos sistemas o subestimar el grado en que las instituciones y sistemas de organización y representación de intereses pueden evolucionar. Asimismo, no tienen en cuenta el grado de indeterminación y protesta social que existe en la trayectoria de los regímenes políticos. Por un lado, los cambios institucionales formales crean nuevas oportunidades para los actores sociales, que pueden explotar la apertura política en maneras diferentes o en distintas medidas. Por otro lado, las nuevas instituciones que rigen la política y la estructura de los grupos sociales, en un momento dado, también sirven como obstáculos al cambio. Sin embargo, es a través de las interacciones, que tanto las instituciones como los grupos organizados para defender intereses sociales y económicos

59 Levitsky y Way (2002); Diamond (2002); y Carothers (2002).

60 Carothers (2002).

pueden ser remodelados, la sociedad civil puede “espesarse”, y la democracia puede profundizarse.<sup>61</sup>

Con el fin de rastrear el efecto que la limitada democratización de Paraguay ha tenido sobre la práctica del clientelismo, es importante destacar los principales cambios institucionales formales entre el viejo y el nuevo régimen, y los incentivos que estos han generado en los actores sociales. Como se describió anteriormente, la longevidad del régimen autoritario en el Paraguay se basaba en redes clientelares informales pero muy institucionalizadas, desarrolladas por Stroessner y el Partido Colorado. Sin embargo, la coherencia de esta red también se basaba en una serie de poderes formales, asignados al Presidente, previstos por la Constitución de 1967, y la forma en que tal documento autoritario limitó el papel del Poder Legislativo.

En primer lugar, Stroessner tenía el poder de declarar “Estado de Sitio”, suspendiendo todas las garantías constitucionales. Este poder se vio reforzado por una legislación ambigua, como la “Ley para la Defensa de la Democracia”, que podía utilizarse para perseguir a disidentes políticos. En segundo lugar, una serie de disposiciones limitó fuertemente el papel del Congreso. El dictador tenía el poder de disolver el Congreso sin restricciones. Además, toda la oposición partidaria estaba fuera de la ley en el periodo 1954-62 y fue fuertemente controlada después de 1962, razón por la cual toda fuente genuina de la oposición estaba en el exilio. La Constitución de 1967 también otorgaba una mayoría de dos tercios al partido ganador, aunque sólo gane las elecciones con mayoría simple. Esta disposición, junto con el hecho que el Partido Colorado controlaba los recursos de patronazgo y Stroessner supervisaba las candidaturas del partido, aseguraba

---

61 Fox (1996).

que el Congreso sólo sirviera para aprobar automáticamente las iniciativas legislativas del dictador. En caso el Congreso operase, este aprobaba sin debate el nombramiento de funcionarios para ocupar puestos en la burocracia pública; incluida la policía, las fuerzas armadas, y las empresas públicas. Por último, Stroessner tenía el poder de intervenir los gobiernos locales, al nombrar directamente a los intendentes municipales y los miembros las juntas municipales. Incluso las asociaciones privadas requerían el reconocimiento público que se les negaba con facilidad cuando la composición de sus comités ejecutivos demostraba ser una amenaza o inconveniente para las figuras del Partido Colorado.<sup>62</sup> Molina et al. describe el sistema como una dictadura, tanto en un sentido literal como técnico: “Un jugador cuya aquiescencia es necesaria y suficiente para alterar el statu quo de las políticas”.<sup>63</sup>

A pesar de todas las continuidades que caracterizan el cambio de régimen en el Paraguay, y la muy débil posición ocupada por la oposición en las elecciones de 1991, la Asamblea Constituyente de 1992 logró reemplazar la Constitución de 1967 con un documento mucho más democrático. La nueva Constitución estableció un Ejecutivo relativamente débil, con el Presidente y Vicepresidente electos por mayoría relativa (sin segunda vuelta) por un período de cinco años sin reelección. El presidente no tiene poderes especiales, sino que puede presentar proyectos de leyes con carácter urgente “y aprobarlos de manera unilateral si el Congreso no se pronuncia sobre los mismos en un plazo de 60 días”. El Ejecutivo puede enviar hasta tres proyectos de leyes de esta naturaleza por año, y el Congreso puede anular su “urgencia” con una mayoría de dos tercios. El Congreso, por el contrario, ha ganado, con la nueva Constitución, mucho poder en la elaboración de políticas

---

62 Lewis (1980, 110).

63 Molinas et al. (2004).

públicas. Se compone de una Cámara de Senadores, elegida por representación proporcional en una circunscripción nacional única, y una Cámara de Diputados, también elegida proporcionalmente en distritos relativamente pequeños.

Las elecciones se manejan a partir de un sistema de listas cerradas, en las cuales los miembros del partido seleccionan una lista de candidatos en elecciones primarias obligatorias. La Constitución también estableció las bases para la descentralización, obligando la elección directa para juntas municipales e intendentes, además del nuevo puesto de gobernador departamental. Los gobiernos locales y regionales ganaron autoridad para el cobro de ciertos impuestos y para llevar adelante ciertos tipos de políticas. Por último, la democratización condujo a un respeto mayor de los derechos civiles, dado que se obtuvo el derecho para reunir y constituir grupos libremente, los partidos de oposición fueron reconocidos, y se terminó con la censura de los medios de comunicación, la intimidación, y la represión.

### **Régimen a la deriva: desde el clientelismo monopólico al clientelismo pluralista, 1992-2008**

En esta sección se argumentará que, a pesar de las fuertes continuidades informales que implicó el cambio de régimen dirigido por las élites, el nuevo entorno institucional formal ha conducido a un cambio gradual en las maneras en que el clientelismo funciona y en los resultados que genera. En lugar de erradicar el clientelismo, la adopción de una constitución democrática ha impulsado su evolución gradual y “pluralización”.

## El Sistema de Partidos

A pesar de sus efectos negativos en la disciplina partidaria, el mandato de elecciones primarias ha llevado a aumentar la competitividad en el clientelismo del Paraguay, al hacer que la unificación de las facciones del Partido Colorado, a través de la distribución de los productos clientelistas, se haga cada vez más difícil. La eliminación del dictador como supervisor y árbitro último de las nominaciones partidarias ha generado incentivos para la generación de un tipo de competencia de suma cero entre facciones en la disputa por el control partidario. Debido a que el Partido Colorado mantenía un monopolio electoral en las décadas que siguieron a la democratización, la facción que controla el partido tendría a su disposición todos los recursos del Estado, a condición de movilizar el suficiente apoyo por parte de la base del partido. Este hecho, a su vez, ha creado incentivos para la fragmentación de liderazgos del Partido, de manera a tener acceso a diferentes tipos de recursos para movilizar a los votantes.

Turner enumera tres facciones dentro del Partido Colorado que han estado luchando por el control del aparato del partido, creando una dinámica centrífuga.<sup>64</sup> En primer lugar, los “tradicionalistas” que heredaron el control del partido a partir del régimen del General Andrés Rodríguez después del golpe. Como grupo, su principal recurso es el propio partido y las conexiones políticas que disponen, y su interés principal ha sido la continuidad de la dominación política colorada en el marco de una democracia limitada. En segundo lugar, la “burguesía fraudulenta” descrita anteriormente, que ahora dispone de importantes recursos económicos, los cuales dependen menos de la generosidad del gobierno que en el periodo anterior, y cuyas inversiones atraviesan

---

64 Turner (2004) .

la frontera de la economía formal e informal. Los representantes de esta facción han tratado de forjar una coalición a partir de los intereses de la agricultura empresarial para prolongar sus privilegios económicos. En tercer lugar, el ala autoritaria del partido que se constituye alrededor de la figura del ex General Lino Oviedo, cuenta con los recursos vinculados más estrechamente a la lealtad de las fuerzas armadas y de los votantes rurales, mas de aquellos vinculados a las actividades económicas informales o ilícitos. Los repetidos intentos de golpe de Oviedo han expresado el deseo de ese grupo para hacer retroceder el reloj y prescindir de los procedimientos democráticos.

Estos tres grupos se han alternado el poder desde 1989 dentro del cada vez más inestable Partido Colorado, en un intento por equilibrar los incentivos hacia la fragmentación, permitida por las elecciones primarias, con aquellos para la cooperación necesaria a fin de evitar la derrota del Partido Colorado en las elecciones nacionales. La transformación de las polarizadas facciones, derivadas del ciclo de elecciones primarias, en un bloque unificado para las elecciones generales se convirtió en una tarea cada vez más costosa, en términos del patronazgo que el partido debía otorgar a los miembros disidentes. Para dar apoyo al candidato colorado, los disidentes aumentaban cada vez más el costo de la unidad del partido. En 2003, la facción autoritaria Oviedista se separó por completo, formando un partido diferente, la Unión de Ciudadanos Éticos (UNACE), reduciendo, en gran medida, la base electoral del Partido Colorado. El fin del régimen de partido único llegó en 2008, después que una representante, heredera de la facción tradicionalista del partido, Blanca Ovelar, ganó las primarias de partido gubernamental y derrotó a Luis Castiglioni, representante de Vanguardia Colorada, la facción del partido más orientada a los negocios. Cuando Castiglioni decidió negar

su apoyo a Ovelar, liberando los votos de sus partidarios, los Colorados no fueron capaces de derrotar a la coalición de la oposición que había apoyado a Fernando Lugo, coalición cuyos partidos y movimientos simplemente se mantenían unidos por su interés en expulsar al Partido Colorado del poder.

Así, el faccionalismo generado al terminar el régimen de Stroessner se vio, por un lado, reforzado por las elecciones primarias obligatorias y, por otro lado, ampliado por la competencia del control partidario. Aunque en forma parcial, las divisiones puramente personalistas comenzaron a endurecerse y a dar paso a las divisiones sobre la base de intereses divergentes, acerca de la participación del Estado en el desarrollo económico. El proceso ha sido lento y ambiguo, adoptando frecuentemente apariencias abiertamente tradicionales de luchas personalistas internas por los recursos públicos. Sin embargo, así como los recursos de los líderes del partido y bases de poder comenzaban a diferir, también difería la manera en la cual harían un uso más racional de los recursos públicos para beneficio personal.

Ninguna de estas facciones equivale necesariamente a las semillas de un partido programático moderno capaz de organizar y representar un conjunto coherente de intereses empresariales, obreros o rurales. Cada una de estas facciones sigue participando en intercambios clientelares con el fin de vincular a sus líderes y seguidores. Sin embargo, la competencia entre las mismas y las fluidas, de corta duración y a menudo incoherentes alianzas entre tales, indican un mayor pluralismo en el funcionamiento del clientelismo. La fragmentación de la autoridad dentro del Partido Colorado ha introducido una incertidumbre mucho mayor sobre la dirección que las relaciones de la economía estatal podría tomar en respuesta a los procesos políticos. Sin embargo, esta fragmentación de intereses y reajuste en última instancia, puede llegar

a proporcionar la ruta hacia estructuras más coherentes de organización de intereses y la articulación de una nueva democracia, como la de Paraguay.

El desarrollo de la representación pluralista de intereses está limitado por la debilidad actual de los partidos que tradicionalmente han sido de oposición. Sin acceso a los recursos del Estado para el clientelismo y el patronazgo, los partidos de la oposición han mantenido una base débil de apoyo electoral. A pesar de la victoria de la coalición de la oposición en las elecciones presidenciales de 2008, UNACE y el Partido Colorado conservan un control mayoritario en la Cámara de Diputados, con un total combinado de 47 de los 80 escaños. El Partido Liberal tiene la mayor cuota de minoría con 21 escaños, y los partidos no tradicionales de la derecha y la izquierda ocupan 10 y 2 escaños, respectivamente. Las bancas del Senado muestran la misma distribución, con una escasa mayoría en la combinación de UNACE y el Partido Colorado (23 de 45 escaños), mientras que el Partido Liberal posee la primera minoría (12 escaños), y los partidos no tradicionales, una suma de 10 bancas (Tabla 3).

El hecho de que UNACE no haya conformado una sólida coalición electoral con el Partido Colorado demuestra, por un lado, la falta de coherencia ideológica y programática de los partidos políticos de Paraguay. Por otro lado, también revela el perfil particular del pluralismo clientelista que caracteriza a la política contemporánea del Paraguay. El intercambio clientelar de recursos y puestos políticos ha generado una serie de coaliciones inestables de improbables compañeros de ruta, como la coalición de la oposición de centro-derecha Patria Querida y el Partido Colorado, junto partidos de izquierda pro-gubernamentales. Esta coalición concedió a Patria Querida el control del Senado desde junio de 2009-10, mientras que, al mismo tiempo, los legisladores en la Cámara Baja

mantuvieron una alianza separada entre el Partido Liberal (ostensiblemente pro-gobierno) y la oposición UNACE. En junio de 2010, una nueva coalición entre liberales y colorados concedió la presidencia de ambas cámaras a la oposición colorada.

Tabla 3. Resultados de las Elecciones Legislativas Paraguayas de 2008

Partido	Cámara de Diputados		Senado	
	Votos (%)	Bancas	Votos (%)	Bancas
Partido Colorado	31.1	30	27.7	15
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	26.7	27	27.1	14
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)	17.7	15	18.0	9
Partido Patria Querida	5.5	3	8.1	4
Partidos de Izquierda	8.5	2	10.0	3
Otros Partidos	5.0	3	3.3	0
Votos en Blanco	3.3		3.9	
Votos Impugnados	2.2		2.4	
Totales	100.0	80	100.0	45

Fuente: Adaptado de Nickson (2009b).

Incluso con el mínimo rol jugado por los partidos de oposición no tradicionales y la todavía negociación clientelar predominante, la alternancia electoral puede crear incentivos para la mejora de los resultados distributivos. La alternancia entre los partidos tradicionales puede llevar a una creciente competencia por los recursos del patronazgo, haciendo subir el precio del apoyo electoral, reduciendo así las rentas que gozan los políticos, y aumentando la distribución de los recursos a los votantes. En la medida en que los grupos de la sociedad civil y las organizaciones políticas fortalecen su capacidad para articular demandas colectivas, la di-

námica cada vez más competitiva puede cambiar la composición de los bienes y servicios producidos por el sector público, fuera de su foco histórico sobre los bienes privados divisibles hacia aquellos bienes públicos y colectivos que justifican mejor la inversión pública.

## **Sociedad Civil**

El crecimiento de la presión política representa un cambio importante en las relaciones Estado-sociedad, en tanto los grupos dentro del Paraguay han respondido a la ampliación del ámbito de los derechos civiles y políticos. En relación al período autoritario, los grupos sociales han adquirido una mayor capacidad de movilización de protesta, de forma independiente al Partido Colorado, ejerciendo así presión sobre el Estado. Esto ha sido más evidente en las organizaciones rurales, tales como las organizaciones campesinas nacionales y las diferentes organizaciones que representan a los productores de soja, así como también en las organizaciones urbanas de residentes “sin techo”. En la medida en que las instituciones del Estado paraguayo y aquellas del Partido Colorado se hacen distinguibles y diferenciables, los sindicatos del sector público, entre ellos los trabajadores de la educación y la salud, representan nuevas fuentes autónomas de presión sobre el Estado.

## **Organizaciones Campesinas**

Desde el inicio del período de democratización, los movimientos campesinos constituyen el grupo social organizado más grande del país, capaz de movilizar un gran número de seguidores en los momentos clave, con el fin de obtener beneficios y ejercer presión sobre el Estado. La intervención de los grupos campesinos

organizados ha sido decisiva en, al menos, dos de los momentos políticos más importantes desde la democratización. El primero de ellos se produjo en 1999, en lo que se denomina “La Masacre del Marzo Paraguayo”. En marzo de ese año, estaban previstas protestas campesinas regulares, cuando el asesinato del vicepresidente Luis Argaña provocó una crisis política. A cambio de la condonación de deuda sobre préstamos que el sector público hizo a sus miembros, las organizaciones campesinas nacionales se unieron a la oposición (dirigida por los estudiantes) al intento de golpe de Estado del general Lino Oviedo. Los dirigentes campesinos (junto con grupos de estudiantes) fueron capaces de movilizar a un número suficientemente grande de personas con el objetivo de defender al gobierno constitucional. La naturaleza de esta acción fue claramente clientelar: el apoyo político al gobierno de turno a cambio de la condonación de la deuda. Más aun, los líderes garantizaron beneficios materiales para sus seguidores, traicionando las preferencias políticas de sus bases, entre los cuales se encontraban muchos partidarios de Oviedo. El episodio ilustra claramente la ambigüedad entre la política personalista y la de grupo que, en este trabajo, se ha caracterizado como clientelismo pluralista.

Una segunda intervención se produjo en 2002, cuando grupos de campesinos se unieron de nuevo para dirigir el Congreso Democrático del Pueblo, una alianza con partidos políticos de izquierda y los sindicatos, opuesta al programa gubernamental de privatizaciones impuesto por el FMI, percibido como un proceso altamente corrupto y poco transparente. En junio, miles de campesinos marcharon hacia Asunción, aprovechando un momento de extrema debilidad en el gobierno. Con un Congreso liderado por la oposición iniciando un proceso de destitución (impeachment) contra el Presidente, las elecciones generales a un año de distancia, y el general Oviedo alentando otro potencial intento

de golpe de estado desde el extranjero, los legisladores colorados negociaron la derogación del programa de privatización con los dirigentes sindicales y campesinos a cambio del desmantelamiento del movimiento de protesta. El Senado aprobó por 32 a 7 votos, un nuevo proyecto de ley, donde suspendía la venta de los servicios de agua, electricidad y los ferrocarriles. No había duda de la no existencia de transparencia en los proyectos anteriores de privatización de las empresas públicas en el Paraguay. Además, el éxito de las organizaciones campesinas al frenar el proceso ha generado la posibilidad de una reforma más real y efectiva de los servicios públicos. Por otra parte, al prevenir la privatización, las organizaciones campesinas también prestaron su apoyo a grupos que captan rentas del Estado, y, que por lo tanto sus intereses se encuentran en desviar de su curso, en forma permanente, la reforma del sector público en Paraguay.

Que la movilización colectiva y la intervención de grupos de campesinos en los momentos clave hayan jugado un papel decisivo en la política paraguaya, marca claramente un cambio respecto a las relaciones Estado-sociedad atomizadas del régimen autoritario. Por otra parte, el hecho que los dirigentes campesinos están dispuestos a tejer y romper alianzas entre sí, con diferentes partidos políticos, y con diferentes intereses dentro del mismo aparato estatal en defensa de sus intereses como organización demuestra, una vez más, la evolución gradual de una característica plural de clientelismo.

A menudo se dice que las divisiones entre las organizaciones campesinas tienen más que ver con las rivalidades personales y la competencia por los recursos y el apoyo de masas entre sus líderes que por diferencias ideológicas y programáticas. Sin embargo, también es cierto que coinciden con divisiones más sustantivas y refuerzan las rivalidades personales. Las diferencias regionales en

las condiciones políticas y en la estructura de tenencia de la tierra fomenta el uso de diferentes tácticas por los líderes campesinos. Estas diferencias se ven agravadas por las diferentes estructuras de base que poseen las organizaciones campesinas. Por ejemplo, en los departamentos norteños de San Pedro y Concepción, la afiliación se concentra y se organiza a nivel local, y las condiciones de tenencia de la tierra son muy irregulares o inseguras como resultado de la superposición de reclamos producida por el proceso de distribución de la tierra. Como resultado, las organizaciones en estos departamentos apoyan una táctica de ocupación espontánea de tierras y tratan de permanecer administrativamente diferenciados de los movimientos nacionales. Por el contrario, las organizaciones nacionales, como la Federación Nacional Campesina, cuya base de afiliados es más grande, aunque dispersa por todo el país, tienen mayor capacidad de extraer beneficios a través de la movilización contra el gobierno central. Para este grupo, la ocupación espontánea de tierras a nivel local puede ser contraproducente, si la misma interfiere con las negociaciones a nivel nacional. Más evidencia de un cambio desde lo puramente clientelista a una organización de interés más pluralista en el sector campesino, es la formación de un grupo como la Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), que aglutina a las mujeres rurales alrededor de la temática de género, así como cuestiones económicas. Esta organización se constituyó luego de la marginación percibida de estos intereses dentro de los movimientos campesinos corrientes.

Desde la democratización, además de su creciente autonomía frente al Partido Colorado y al Estado, el sector campesino se ha caracterizado por una dinámica de alternancia entre la cooperación y la fragmentación sobre la base de estos y otros intereses divergentes. Sin embargo, perduran elementos de fuerte

continuidad en las estructuras clientelares que habían enlazado los intereses rurales al Estado durante el período autoritario. En primer lugar, mientras que las organizaciones campesinas son nominalmente autónomas de los partidos tradicionales, a nivel de base, sus miembros siguen vinculados a los partidos tradicionales a través de acuerdos clientelares típicos (como por ejemplo, la compra de votos). Su incapacidad para movilizar a los votantes de forma autónoma de los partidos tradicionales habla de la poca capacidad de influencia política de las organizaciones campesinas, más allá de la movilización social en momentos de debilidad del régimen. Los intentos de crear partidos no tradicionales que articulan los intereses de los campesinos han cobrado impulso en el actual gobierno, pero aún son muy prematuros.

En segundo lugar, las relaciones políticas internas de las organizaciones campesinas mantienen un patrón clientelar, al igual que las bases de autoridad de esas organizaciones y las modalidades de reclamos o demandas dentro del sector. La “política campesina” sigue estructurándose en gran medida sobre la distribución de beneficios divisibles, en lugar de la articulación de demandas políticas. Esto parece ser un comportamiento, principalmente impulsado por la demanda, en la medida que la pobreza y las necesidades materiales urgentes de las bases campesinas, en especial de los campesinos sin tierra, condicionan las estrategias que los líderes campesinos pueden emplear para movilizar el apoyo de las masas. Con el cierre de la frontera agrícola y la creciente escasez de recursos públicos, las organizaciones campesinas han intensificado sus demandas ante una oferta cada vez más disminuida de bienes divisibles en términos de tierras y subsidios. No hay ninguna entidad política efectiva organizada en torno a las demandas de diversificación de cultivos, la expansión del mercado, la infraestructura, el mejoramiento de los cultivos, y la investigación y

extensión. Si bien estas exigencias son regularmente expresadas como un deseo para la “reforma agraria integral” en los discursos, manifestaciones y material de prensa producido por las organizaciones campesinas y sus dirigentes, las demandas por la tierra continúan manteniendo la mayor relevancia. Como resultado, las organizaciones campesinas han sido en general más exitosas en la obtención de beneficios específicos otorgados por única vez, como la distribución de la tierra y la condonación de la deuda.

Por último, a pesar que con la democratización se ha ampliado significativamente el espectro de los derechos civiles y políticos, las organizaciones campesinas siguen siendo objeto de represiones violentas a manos de sus adversarios, mediante arrestos, intimidaciones, palizas, asesinatos de sus líderes, y la destrucción de sus asentamientos y cultivos en tierras en disputa. Esta violencia a menudo cuenta con el respaldo explícito de la policía local y los representantes legales del Estado, y el respaldo implícito de algunos sectores del gobierno.<sup>65</sup> Los adversarios de las organizaciones de campesinos se concentran principalmente en el sector de la agricultura sojera, y representan la otra única fuerza social de Paraguay capaz de movilizar una acción política disruptiva.

## **Las Organizaciones de Agronegocios**

El crecimiento de las organizaciones de la agroindustria representa la segunda instancia de mayor autonomía social y económica frente al Partido Colorado y al Estado. La variedad de organizaciones que representan los intereses de los agronegocios en rápida expansión, ya no dependen exclusivamente del Partido

65 Ver Hetherington (Aun no publicado) y “*Canadian Anthropologist Witnesses GMO-related Shootings in Paraguay*” en la revista *The ACTIVist Magazine*, 24 de Julio de 2005. Disponible en <http://www.activistmagazine.com/index.php?option=content&task=view&id=392&Itemid=56>.

Colorado para la obtención y manutención de recursos y son libres de criticar y presionar al gobierno.

El sector posee una organización de relieve, la Unión de Gremios de la Producción, que agrupa a la asociación de ganaderos y terratenientes del país, la Asociación Rural Paraguaya, con las organizaciones más grandes de agricultores de soja, incluyendo la Cámara de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y la Coordinadora Agrícola del *Paraguay* (CAP), así como la Federación Nacional de Cooperativas de Producción (FECOPROD) y otras asociaciones de agronegocios varios. El sector es cada vez más activo, demandando sus intereses sectoriales a través de una combinación de políticas de presión y de influencias políticas individuales ejercidas del modo tradicional.

CAP, en particular, ha demostrado su capacidad de presión al gobierno para obtener políticas favorables en momentos diferentes. a través de “tractorazos”, o grandes manifestaciones disruptivas que movilizan a miles de agricultores para bloquear carreteras con tractores y maquinaria agrícola. El tractorazo se organizó por primera vez en 2003, en un exitoso intento para bloquear la imposición de un impuesto al valor agregado en productos agrícolas sin procesar. En diciembre de 2008, se organizó un segundo tractorazo, para protestar contra “la inseguridad y la invasión de tierras”, exigiendo al gobierno la protección de sus intereses vis-à-vis las demandas cada vez más fuertes de reforma agraria surgidas en el sector campesino. En marzo de 2009, después de una prolongada sequía que dio paso a una desastrosa cosecha de soja, el grupo amenazó con un nuevo tractorazo, exigiendo que el gobierno financie la renovación del plazo de pago para deudas contraídas por los agricultores durante la cosecha de ese año. La amenaza fue levantada después de un acuerdo financiero alcan-

zado con el gobierno.<sup>66</sup> Por último, la oposición del grupo a un decreto presidencial donde se establecía una regulación más formal y centralizada de los plaguicidas, la cual había sido propuesta por la Secretaría de Medio Ambiente (SEAM) con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales ambientales y de las organizaciones campesinas, llevó a una amenaza de otro tractorazo en agosto de 2009. La amenaza fue levantada nuevamente después que el presidente anuló el decreto.

El poder de estos grupos se refleja en los importantes beneficios políticos que extraen del sector público en beneficio de la producción de soja y de la exportación. Estos incluyen un régimen fiscal muy favorable, que gravan las exportaciones a una tasa vigente del 1%, en comparación a un 15% en la Argentina, las exenciones al impuesto al valor agregado que tiene la producción de soja, además de un subsidio de combustible para el sector, estimado en 54 millones de dólares en el año 2004.<sup>67</sup>

## Actores Internacionales

El crecimiento de la política de presión como una forma de articulación de intereses se ve incrementada por la capacidad de los actores nacionales, especialmente en el sector rural, para recurrir al apoyo internacional, actualmente disponible en tanto la economía y la sociedad paraguaya se integra más estrechamente con el Brasil y el resto del mundo.

Por un lado, la afluencia de inversiones multinacionales en el

66 Ver ABC Color, "Se deroga decreto y levantan el tractorazo" *ABC Digital*, 28 de Julio de 2009. Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/8001-se-deroga-decreto-y-levantan-tractorazo/>. Y ABC Color "Se suspende el tractorazo" *ABC Digital*, 28 de Julio de 2009. Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/7874-se-suspende-tractorazo/>.

67 Berry (2010).

sector agroindustrial aporta recursos económicos en una escala sin precedentes en las economías rurales del Paraguay. Como parte del auge de la soja, el Paraguay ha recibido inversión extranjera para la importación y venta de insumos agrícolas y maquinaria, así como infraestructura financiera, de transporte y de almacenamiento para la producción y la exportación de soja. El hecho que esta inversión está fuertemente vinculada a un solo producto, ha generado un grupo de interés con la mayor coherencia económica y política que haya existido en el país.

Por otra parte, este grupo surgió más a partir de las externalidades (tanto positivas como negativas) de las inversiones brasileñas en modernización de la agricultura, que como consecuencia de políticas del Estado paraguayo. La migración de agricultores brasileños, que habían quedado fuera del boom de la soja de Brasil y buscaban tierras más baratas en el Paraguay, ha jugado un papel importante en el rápido crecimiento de la industria de la soja paraguaya, así como de la inversión directa de Brasil en Paraguay. Como resultado, el Partido Colorado ha podido mantener fuertes y exclusivos lazos con el sector económico más importante del país, en la medida que este se vuelve cada vez más organizado y movilizado políticamente.

Por otro lado, la presencia creciente de la sociedad civil internacional ha comenzado a servir, de alguna manera, como contrapeso al creciente poder del agronegocio multinacional. Las ONG internacionales y Organizaciones Donantes introdujeron en el sistema político paraguayo un nuevo conjunto de intereses externos, tales como los relacionados con la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Las alianzas de las organizaciones internacionales para promover estos intereses con los profesionales locales y las ONG, y la interacción de los actores internacionales

con las grandes organizaciones sociales, como campesinos y las organizaciones de pequeños agricultores, ofrecen nuevos potenciales puntos de coherencia para la acción política, mientras que también aumenta la heterogeneidad de los actores presentes en el Paraguay.

Como ejemplos de lo anteriormente expresado se pueden citar a una serie de proyectos de desarrollo financiados por donantes que reúnen a organizaciones no gubernamentales paraguayas e internacionales, junto con diversos tipos de organizaciones de pequeños agricultores y campesinos. Estos proyectos a veces incluyen a la agencia pública de extensión y tienen por objetivo proveer de formación y capacitación en métodos de agricultura sostenible para los pequeños agricultores pobres. Otro ejemplo es la Mesa Redonda de Soja Responsable, una iniciativa regional de múltiples actores interesados, que cuenta con la participación de la Federación Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Federation-WWF). Esta reúne a compañías de la agroindustria y los productores de soja con la finalidad de establecer y hacer cumplir un código de conducta para la producción social y ambientalmente responsable de ese producto. Si bien los méritos, las perspectivas, y la eficacia de iniciativas como estas son muy discutidas por diferentes actores paraguayos, su existencia demuestra la creciente complejidad de las relaciones políticas en el Paraguay, en la medida que se integra a la economía mundial y a la sociedad civil global.

## **Grupos de negocios**

En cuanto a su capacidad para movilizar la presión política colectiva y articular las demandas políticas colectivas, el sector em-

presarial ha demostrado tener la mayor continuidad en esta tarea desde el inicio de la democratización. La influencia empresarial sobre el gobierno sigue dependiendo en un grado muy importante de las conexiones individuales y la influencia que los empresarios ejercen sobre los ocupantes de cargos públicos y, en especial, con el Ministerio de Industria y Comercio. Como resultado de ello, las decisiones sobre las políticas públicas y la distribución de los recursos públicos dirigidos hacia el desarrollo industrial y comercial a menudo se dan en un nivel administrativo muy alto, frecuentemente por responsabilidad del propio ministro, y dirigidas a un nivel muy bajo de agregación, a menudo a la empresa individual. Por ejemplo, muchos productos que carecen de importancia estratégica para la economía paraguaya o su desarrollo industrial se encuentran en la lista de 500 productos exceptuados del pago del arancel externo común del Mercosur y, por lo tanto, entran al país libre de impuestos.

Como resultado de este modo altamente personalizado de articulación de intereses, las políticas aplicadas por el Ministerio en respuesta a los intereses empresariales tienen una tendencia hacia la inestabilidad, la incoherencia y la contradicción. Por otra parte, no son suficientes para incentivar un proceso más amplio de la industrialización. El Ministerio de Industria y Comercio acoge una serie de programas para apoyar el desarrollo industrial. El más destacado de ellos es la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), que comprende una serie de foros específicos de la industria, destinados a reunir a los agentes públicos y privados en conjunto. El objetivo de estas mesas es aumentar la competitividad de las exportaciones de las empresas en biocombustibles, textiles y confecciones, carne y cuero, y turismo, entre otras industrias. El programa cuenta con algunas historias de éxito. Sin embargo, la irregularidad de sus éxitos refleja la falta de capacidad

de planificación estratégica en el sector público y la debilidad de la demanda colectiva de decisiones políticas en el sector privado. La Asociación Industrial de Confeccionistas del Paraguay, AICP, uno de los sectores industriales más organizados del país, recientemente se retiró de la mesa de textiles y confecciones de REDIEX, alegando la incompetencia administrativa del cuerpo y la falta de respuesta como su principal motivación. Al mismo tiempo, la demanda principal de la cámara era hacia una mayor protección aduanera del mercado local frente a las importaciones de ropa barata de países asiáticos, en lugar de promover inversiones que podrían aumentar la competitividad de la industria de exportación.<sup>68</sup> Otro conjunto de proyectos del sector público tienen por objeto el desarrollo industrial. En general, no logran reproducir la función que tiene los ministerios de planificación y desarrollo industrial en países como Taiwán y Corea, donde se logró reunir a los actores públicos y privados de manera que permitieron identificar las deficiencias del mercado y las oportunidades de inversión, así como la provisión de bienes públicos claves para el crecimiento industrial. La falta de reforma del servicio civil ofrece una explicación fundamental para entender las dificultades encontradas por estos programas.

## **La burocracia pública**

La burocracia del sector público constituye un segundo espacio de sustancial continuidad en el Paraguay a lo largo de los últimos 20 años. Las clases medias urbanas, surgidas a partir de la expansión del sector público, han demostrado ser un conjunto muy coherente de intereses que sigue estando fuertemente vinculado al Partido Colorado. Además de los campesinos y de los grupos

68 "Retiro de la AICP de Rediex," Disponible en <http://www.aicp.org.py/noticias.asp?codigo=83>.

de la agroindustria, los sindicatos del sector público son la única fuerza social capaz de montar una acción colectiva disruptiva, y los maestros, trabajadores de la salud, y otros empleados del sector público han tomado regularmente las calles para proteger sus privilegiadas condiciones de empleo. Cuando la legislación para la reforma del servicio civil se introdujo en el año 2000, los sindicatos del sector público bloquearon con éxito su aplicación a través de más de 700 recursos de anticonstitucionalidad ante la Corte suprema de Justicia. Esta Corte, controlada por personas nombradas por el Partido Colorado, dictaminó la inconstitucionalidad de la ley y suspendió su aplicación.<sup>69</sup> En este contexto, “los empleados (posteriores a la aplicación de esta ley) siguieron viendo al empleo en el sector público más como un premio que produce ingresos que como un trabajo con importantes obligaciones anexas.”<sup>70</sup>

Los shocks externos, en lugar de la propia evolución interna, han constituido las mayores fuerzas del cambio del sector público. En primer lugar, la crisis macroeconómica y fiscal que llevó al Estado paraguayo al borde de la cesación de pagos en 2003. El presidente colorado Nicanor Duarte Frutos respondió a este problema nombrando como Ministro de Hacienda a un técnico sin vínculos partidarios y, a la vez, un crítico activo y abierto del Partido Colorado y sus políticas económicas y de desarrollo desde su cargo como director de un centro de pensamiento económico. Bajo las directivas de limpiar la casa del Presidente Duarte Frutos, el nuevo Ministro y su equipo de asesores tomaron el control del Ministerio de Hacienda, marcando el primer punto de apoyo importante para los intereses tecnocráticos en el Estado paraguayo. Con el regreso posterior del equilibrio fiscal para el sector públi-

---

69 Nickson (2009a).

70 Nickson (2009a,210).

co, los imperativos técnicos del nuevo Ministro se enfrentaron con las prioridades del renovado patronazgo colorado, llevándolo al abandono del cargo, luego de 21 meses.

Sin embargo, una segunda y más importante oportunidad para restablecer y ampliar la influencia tecnocrática en el sector público llegó con la pérdida del Poder Ejecutivo por parte de los colorados y la subsecuente asunción del Presidente Lugo en 2008. La composición del gabinete ministerial del Presidente refleja la incoherencia de la coalición electoral que llevó a Lugo al poder. Repartiendo los puestos ministeriales y vice-ministeriales a los distintos miembros de la coalición, Lugo cumplió las expectativas de recompensar el apoyo electoral con el acceso a los recursos para el patronazgo. Los líderes del Partido Liberal obtuvieron la mayor parte de los nombramientos, pero los partidos de izquierda recibieron el control sobre los principales ministerios sociales, y al Ministerio de Hacienda regresó el equipo anterior, obteniendo, eventualmente aliados clave en el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y otras agencias estatales.

La incoherencia de los poderes legislativo y ejecutivo en el actual gobierno limitan claramente las posibilidades de una reforma rápida y de gran alcance. Los intereses de muchas personas designadas por Partido Liberal se encuentran más claramente dirigidos a la reorientación de los flujos de patronazgo hacia sus clientes políticos que en modificar las propias prácticas clientelares. Lo mismo puede decirse de los partidos de izquierda, que buscan consolidar nuevas bases electorales. Sin embargo, también es la incoherencia de la coalición la que ha producido, por primera vez, el espacio dentro del sector público para el desarrollo autónomo de los intereses burocráticos y técnicos, así como para la representación de los intereses propiamente de izquierda.

El resultado ha sido, en parte, un vaciamiento del sector de las ONG, dado que los activistas y profesionales que habían llegado a formar una oposición permanente y no partidista, repentina e inesperadamente se encontraron con la oportunidad de ocupar posiciones públicas. Estos grupos representan una nueva cuña insertada en el Estado paraguayo como resultado de las elecciones de 2008. Ellos, al igual que cualquier otra facción que compiten por el poder dentro del Estado, deben competir por los recursos, la influencia y los mensajes de acuerdo a las mismas reglas clientelistas que rigen la distribución de los recursos públicos. Sin embargo, su presencia en el juego indica que se trata de uno mucho más plural que antes.

### **Conclusiones: El clientelismo pluralista y la lenta transformación de las posibilidades para el Desarrollo Económico**

Claramente, el efecto de la democratización no ha sido fuertemente discontinuo en Paraguay, en tanto el Partido Colorado mantuvo juntas sus facciones, reteniendo el poder por casi dos décadas en el periodo democrático. Sin embargo, con cada ciclo eleccionario, sus líderes tuvieron que realizar un trabajo cada vez más duro, en tanto los clivajes internos y los intereses divergentes dentro del partido se fueron solidificando. El sistema de patronazgo y clientelismo, que había sido tan eficiente suprimiendo fuerzas de fragmentación entre las elites y exacerbándolas en el resto de la sociedad durante el periodo autoritario, se ha convertido en uno menos capaz de mantener este balance a medida que las ambiciosas elites del partido buscaban ganar el control mayoritario sobre

una base de apoyo cada vez mas disminuida. La necesidad de comprar la lealtad de elites compitiendo por los recursos del Estado y la gran cantidad de personas dentro de ese sistema significó una presión cada vez mas fuerte sobre el Estado Colorado, encontrando una oposición cada vez más férrea de los nuevos grupos, cada vez más renuentes al incremento de los costos de un sistema dotado con una pobre prestación de servicios, corrupción y políticas incoherentes. Eventualmente, en este contexto, un usualmente dividido Partido Colorado enfrentaría una inusualmente unida oposición, perdiendo el control del Estado.

¿En qué se diferencia este proceso de las previsiones anteriores sobre la consolidación de la democracia y de los puntos de vista más actuales sobre cambio de régimen limitado? La transformación desde un clientelismo monopólico hacia una forma más plural de representación de intereses se produjo a través de un proceso mucho más controvertido y contingente de lo que supone el paradigma de la transición. Los resultados observados en el Paraguay no devienen exclusivamente de los cambios institucionales formales de la democratización ni de la estabilidad de las instituciones políticas informales, tales como el clientelismo. Estos resultados también devienen de las estrategias elegidas por los diferentes grupos para tomar ventaja de la nueva estructura institucional prevista por la democratización, en sus intentos de reducir o aumentar el nivel de competencia política y cambiar el peso de las participaciones en la contienda política.

El resultado final ha sido un cambio en el equilibrio entre el clientelismo y el pluralismo, que no implica una inevitable convergencia hacia un nuevo equilibrio estable, la posible creación de una “verdadera” política basada en grupos, o la transformación definitiva de la estructura del partido. Por el contrario, los modos de hacer política basada en grupos o en metas personalistas de la

política podrán seguir coexistiendo en permanente tensión, compitiendo para definir la forma en que los intereses son articulados en el sistema político, en tanto los actores utilicen estrategias colectivas y personalistas para acceder al poder público y, su control sobre el Estado para inclinar las reglas del juego a su favor.

Si bien la relación de los grupos sociales con el Estado sigue siendo mediada por intercambios clientelares, el propio Estado poco a poco se ha convertido en una arena de mayor competencia política, y las consecuencias de esa competencia, lentamente han tomado un carácter de mayor significancia para el curso del desarrollo del Paraguay. Dado que cuestiones específicas como la reforma agraria, reforma fiscal y los programas de transferencias monetarias condicionadas se convierten en objetos de debate político, este curso de desarrollo ha pasado a depender, indirectamente, cada vez más de la competencia entre los diferentes grupos sociales. Si bien esto no significa el fin de clientelismo, significa que los tipos de resultados y las inversiones públicas que este clientelismo genera ya no son tan predecibles.

En el corto plazo, el clientelismo sin duda seguirá obstaculizando las reformas necesarias y las inversiones públicas para el desarrollo, sobre todo debido a los efectos duraderos del patronazgo en el desempeño del sector público y en los intereses grupales que ocupa la función pública. El país tiene mucho que ganar con una reforma del sector público orientada a elevar el nivel de servicio público, la generación de una política de desarrollo coherente, y un uso más eficaz y eficiente de los escasos recursos presupuestarios. El establecimiento de un cuerpo de funcionarios públicos, dedicados y talentosos, es una de las necesidades más urgentes de Paraguay, una tarea complicada por la práctica del clientelismo.

Por otra parte, hay razones para creer que las exigencias de la

distribución clientelar de los recursos públicos pueden funcionar, en otros casos, en pos del desarrollo más que contra el desarrollo. Debido a sus pequeñas bases electorales, por un lado, y, por otro lado, la vasta escala de las demandas sociales acumuladas en su interior, los partidos de izquierda se enfrentan a incentivos particularmente grandes para el uso clientelar de los recursos públicos. La adhesión a los criterios de elegibilidad técnica es importante para asegurar un programa que llegue a sus destinatarios, y la excesiva politización de la distribución puede limitar los beneficios de las inversiones públicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muchas de las funciones que el gobierno desempeña en el proceso de desarrollo económico y muchas de las inversiones que son necesarias para la mejora del crecimiento y la eficiencia económica son perfectamente compatibles con el clientelismo. La distribución de las escuelas, la construcción de hospitales, la distribución de los subsidios de bienestar social, y la prestación de servicios de extensión agrícola generan beneficios sociales y económicos, y por esa razón son consideradas como una buena inversión pública. Por otra parte, estas inversiones también son divisibles y objeto de orientación a los grupos específicos que los valoran más. Por último, los votantes que reciben inversiones en la comunidad tienden a recompensar a los gobiernos a los cuales les prestan sus votos, cerrando el ciclo de incentivos electorales.

En un momento en que los partidos históricamente excluidos han ganado el acceso al Estado paraguayo por primera vez, es racional para ellos canalizar los beneficios a sus partidarios actuales y potenciales con el fin de mejorar su posición electoral. También es natural que un grupo de electores excluidos o en los márgenes de las redes de distribución gubernamental pueda recompensar al nuevo patrón político con lealtad política y electoral. Esto se puede etiquetar de clientelismo, pero la creciente competencia por el

poder político, y la representación más pluralista de los intereses que resultan de esta dinámica aparece como altamente compatible, sino como sinónimo de democratización.

Las políticas de bienestar social proporcionan el ejemplo más claro. Los esfuerzos actuales para ampliar el tamaño de los modestos programas de transferencias condicionadas de dinero de Paraguay han sido etiquetados clientelistas. Es concebible que el acceso al programa pueda ser negado a los opositores políticos del Ministerio de Acción Social, que está vinculado al movimiento de izquierda Tekojoja, que preside el programa. Sin embargo, la base de la izquierda en el Paraguay es tan estrecha que la restricción al acceso se muestra como una pobre estrategia electoral. Para la izquierda, sería mejor difundir tal programa lo más ampliamente posible para tratar de atraer a nuevos seguidores, o por lo menos orientarlo hacia los seguidores menos fieles de los partidos políticos tradicionales.

Incluso los efectos del clientelismo en la burocracia pública pueden estar siendo exagerados. En una democracia, los ministerios ejecutivos deben mantener un cierto nivel de rendición popular de cuentas. Si bien teóricamente la democracia debe hacerles rendir cuentas al “interés general”, no existe, en la práctica, un grupo que represente el “interés general”. En cambio, las instituciones electorales, como las que ya existen en Paraguay, están destinadas a la aproximación de los intereses generales a través de un proceso electoral, que otorga la autoridad temporal a la combinación de intereses particulares que recibe una cuota mayoritaria de votos. En tal sistema, la rendición de cuentas es, en cierto grado, inevitablemente “política” e inevitablemente “particular”. La alternativa a esto son ministerios que no son responsables ante nadie en absoluto fuera del Estado.

Las preguntas más importantes acerca de la rendición de cuentas “particularista” son “ante quien”, y “para qué” rinden cuentas el gobierno y sus burocracias: ¿a qué grupo de votantes? ¿A que grupos de interés? Si no es a los votantes o a los grupos de interés, ¿a qué grupo de profesionales (por ejemplo, economistas o profesionales de ONGs pro desarrollo) o a qué grupos externos (por ejemplo, organizaciones internacionales u organizaciones de donantes)? Esta es una cuestión crucial para la investigación en Paraguay y en otros lugares. La democratización ha aumentado considerablemente la competencia por el control de las instituciones del Estado. Las investigaciones futuras deben tratar de revelar en mayor detalle: i) a qué conjunto de intereses, internos y externos a la burocracia, rinde cuentas la elaboración de políticas; y ii) qué efecto tiene este tipo de rendición de cuentas en la formación y la aplicación de políticas de desarrollo.

El análisis que aquí se ha realizado del clientelismo en el Paraguay no ha ofrecido respuesta clara a estas preguntas. Sin embargo, se ha demostrado que la democratización ha aumentado la competencia por el uso clientelar de los recursos públicos y se argumentó que este aumento de la competencia representa un cambio hacia una forma más pluralista de representación de intereses. El patrón de las relaciones Estado-sociedad en el Paraguay puede decepcionar a nuestros más altos ideales democráticos, y el débil y controvertido usufructo del poder del Estado por parte del actual gobierno sin duda complica una reforma decisiva. Sin embargo, la situación actual, sin duda alguna, representa un paso hacia una mayor rendición de cuentas, en comparación con el clientelismo monopólico del pasado autoritario del Paraguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alegre, E., y A. Orué. 2008. *La tierra en Paraguay, 1947-2007: 60 años de entrega del patrimonio nacional, Stroessner y el Partido Colorado*. Asunción: Arandurã Editorial.
- Arditi, Benjamín. . 1993. "Del granito al archipiélago: el Partido Colorado sin Stroessner." In *Paraguay en Transición*, ed. D. A. Brun. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Auyero, J. 2001. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*: Duke University Press.
- Baer, W., and M. Birch. 1984a. "Expansion of the economic frontier: Paraguayan growth in the 1970s." *World development* 12 (8):783-98.
- Baer, W., y M. H. Birch. 1984b. "Expansion of the economic frontier: Paraguayan growth in the 1970s." *World Development* 12 (8):783-98.
- Berry, A. 2010. "The Role of Agriculture." En *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*, ed. A. Berry. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Birch, M. H. 1993. "El Legado Económico de los Años de Stroessner y el Desafío por la Democracia." En *Paraguay en Transición*, ed. D. A. Brun. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Borda, Dionisio. 1989. "La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay." *Estudios Paraguayos* 27 (1-2):37-90.
- Brusco, V., M. Nazareno, y S. Stokes. 2004. "Vote Buying in Argentina." *Latin American Research Review* 39 (2):66-88.
- Carothers, T. 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13 (1):5-21.
- Chubb, J. 1982. *Patronage, power, and poverty in southern Italy: a tale of two cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, R. B., y D. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*: Princeton University Press.
- Dahl, R. A. 1961. *Who governs?:* Yale University Press New Haven.

- Diamond, L. 2002. "Thinking about hybrid regimes." *Journal of Democracy* 13 (2):21-35.
- Fox, J. 1990. *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Portland, OR: Frank Cass.
- . 1992. "Democratic rural development: leadership accountability in regional peasant organizations." *Development and Change* 23 (2):1-36.
- . 1993. *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1994. "The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics* 46 (2):151-84.
- . 1996. "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico." *World development* 24 (6):1089-103.
- Fox, J. A., y L. Hernandez. 1989. "Offsetting the Iron Law of Oligarchy": The Ebb and Flow of Leadership Accountability in a Regional Peasant Organization." *Grassroots Development* 13 (2):8-15.
- Frutos, J. . 1985. *Un millón de propiedades para un millón de felices propietarios*. Asunción: Editorial El Foro.
- Gay, Robert. 2006. "The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil." In *Out of the Shadows: Political Action And the Informal Economy in Latin America*, ed. P. Fernandez-Kelly and J. Shefner. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Hagopian, Frances. 1990. "'Democracy by Undemocratic Means?': Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil." *Comparative Political Studies* 23 (2):147.
- . 1996. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Hetherington, K. (Aún no publicado). *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Post-Cold War Paraguay*. Durham: Duke University Press.
- Hicks, F. 1971. "Interpersonal Relationships and Caudillismo in Paraguay." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 13 (1):89-111.

- Huntington, Samuel P. . 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Katznelson, I., y A. R. Zolberg. 1986. *Working-class formation: nineteenth-century patterns in Western Europe and the United States*: Princeton Univ Pr.
- Kaufman, R. R. 1977. "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries." James M. Malloy (Hg), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, S:109-48.
- Lambert, P., y A. Nickson. 1997. *The transition to democracy in Paraguay*: Macmillan.
- Levitsky, S. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., y L. A. Way. 2002. "The rise of competitive authoritarianism." *Journal of Democracy* 13 (2):51-65.
- Lewis, P. H. 1980. *Paraguay under Stroessner*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lipset, S. M. 1960. "Political man: The social basis of modern politics." New York: Double Day.
- Masi, F. 2006. "Paraguay: Los Vaivenes de la Política Comercial Externa en una Economía Abierta." Asunción, Paraguay: CADEP.
- Masi, F., y F. R. Díaz. 2007. "Empleo en el Sector de la Producción Transable No Agrícola en el Paraguay." En *Economía y empleo en el Paraguay*, ed. D. Borda. Asunción, Paraguay: CADEP.
- Molinas, J., A. Pérez-Liñán, y S. Saiegh. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003." *REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA* 24 (2):67-93.
- Nichols, B. A. 1969. *The role and function of political parties in Paraguay*, Political Science, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Nickson, A. 2009a. "Political Economy of Policymaking in Paraguay." En *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*, ed. A. Berry. New Brunswick, NJ: Transaction Pub.
- Nickson, R. A. 1981. "Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay." *Journal of Latin American Studies* 13 (1):111-31.

- . 2009b. “The general election in Paraguay, April 2008.” Robert Andrew Nickson:7.
- O’Donnell, G. 1996a. “Illusions about consolidation.” *Journal of Democracy* 7:34-51.
- O’Donnell, G. A. 1996b. “Another institutionalization: Latin America and elsewhere.” The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper.
- Piattoni, S. 2001. *Clientelism, interests, and democratic representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Powell, J. D. 1970. “Peasant society and clientelist politics.” *The American Political Science Review*:411-25.
- Putnam, R. D., R. Leonardi, y R. Y. Nanetti. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*: Princeton University Press.
- Schmitter, P. C. 1974. “Still the Century of Corporatism?” *The Review of Politics* 36 (1):85-131.
- Schneider, B. R., y B. Heredia. *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*.
- Service, E. R., y H. S. Service. 1954. *Tobati: Paraguayan Town*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shefter, M. 1994. *Political parties and the state: the American historical experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Turner, B. 1993. *Community Politics and Peasant-state Relations in Paraguay*: University Press of America.
- . 2004. “State Reform and Anti-Neoliberal Rhetoric in Paraguay.” En *Latin American Essays*: MCLAS.
- Turner, C. B. 1998. “The world system and cooperative development in rural Paraguay.” *Human organization* 57 (4):430-7.
- Weisskoff, R. 1992. “The Paraguayan agro-export model of development.” *World development* 20 (10):1531-40.

## Estado y Economía en Paraguay. 1870-2010

La historia económica y de la institucionalidad pública del Paraguay de los últimos 140 años permite entender, en buena parte, el estadio de desarrollo actual del país. En el mediano plazo, solamente un alejamiento de las prácticas tradicionales de manejo del Estado y una mayor capacidad en conseguir consensos sobre políticas económicas modernizantes, pueden llevar al país a un estadio de desarrollo más competitivo y de mayor equidad social. Pero ello dependerá de la audacia de sus decisores públicos y del coraje de sus líderes políticos.

### Autores:

Lucas Arce  
Melissa Birch  
Dinisia Borda  
Fernando Masi  
Juan Carlos Herken  
Fernando Ovando  
Donald G. Richards  
Gustavo Setrini  
Walter Zárate