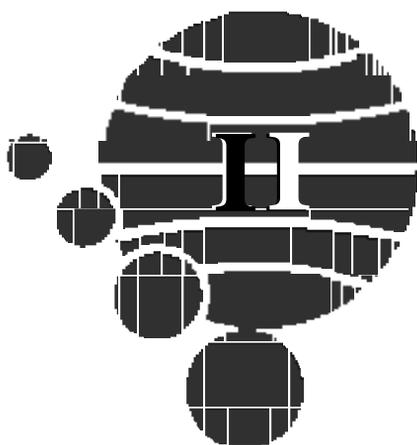


MÓDULO II



PARAGUAY. ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y DESGASTE POLÍTICO EN LOS AÑOS DEL MERCOSUR

1. INTRODUCCIÓN

La economía paraguaya arrastra un largo período de estancamiento, con un crecimiento promedio anual nulo del PBI per cápita en los últimos veinte años y una tasa de crecimiento negativa del PBI en los noventa. Este pobre desempeño económico coincide con la apertura política iniciada en 1989. En el Paraguay, los logros de esta apertura no se tradujeron en la emergencia de una nueva clase política proclive a la modernización del Estado y al cambio de un modelo económico agotado, lo que no ha permitido la dinamización de la inversión en los sectores productivos ni el aumento de la oferta exportable ante la apertura regional iniciada a partir del Mercosur. La crisis financiera desencadenada en 1995, la recesión de los últimos tres años y el incremento del desempleo han llevado al deterioro de la calidad de vida y al desencanto con el proceso de democratización del país.

En este ensayo se examina la situación económica y política del Paraguay, su inserción en el Mercosur y sus perspectivas. El mismo consta de tres secciones. La primera (punto 2. de este texto) presenta la historia reciente del Paraguay y la contrasta con la de los demás países de la región que adoptaron reformas económicas y políticas. La segunda (punto 3. de este texto) describe la economía de la transición y la transición a la democracia en los años noventa y el compor-

La economía paraguaya arrastra un largo período de estancamiento, con un crecimiento promedio anual nulo del PBI per cápita en los últimos veinte años y una tasa de crecimiento negativa del PBI en los noventa.

tamiento del país ante el advenimiento del Mercosur. La última (punto 4. de este texto) plantea cuáles serán los desafíos políticos y económicos del Paraguay en la próxima década.

2. UNA HISTORIA ECONÓMICA Y POLÍTICA RECIENTE

Al igual que los otros países de la región, la economía paraguaya se caracteriza por su vulnerabilidad a los cambios externos y por la debilidad de sus instituciones para generar incentivos y garantizar una economía predecible económica. Como país exportador de materias primas, de escasa diversificación productiva y dependiente del ahorro externo, su economía está expuesta tanto a las fuertes oscilaciones de los precios del mercado internacional, como a los vaivenes de los términos de intercambio y a los flujos de capitales. Al mismo tiempo, la existencia de mercados imperfectos e incompletos, la presencia de un Estado poco eficaz y poco eficiente, y la aguda desigualdad en la distribución de recursos e ingresos, hacen que las posibilidades para estimular las inversiones privadas y el crecimiento sostenido sigan siendo limitadas.

Mientras que los demás países del continente -tras la crisis de la deuda externa de los años ochenta y el fin de los regímenes militares- lograron cambios políticos y económicos significativos, Paraguay ha realizado, hasta ahora, tímidas reformas dentro de su transición tardía e inconclusa a la democracia. No es sino hasta 1989 cuando se inicia la etapa de liberalización política, en un país sin referencia de vida democrática en los últimos cincuenta años. Además, el cambio político no es el resultado directo e inmediato de la lucha de la sociedad civil y de los partidos de la oposición sino -principalmente- el corolario de la crisis desatada, dentro de la cúpula del poder, entre sectores de las fuerzas armadas y del partido de gobierno.

No es sino hasta 1989 cuando se inicia la etapa de liberalización política, en un país sin referencia de vida democrática en los últimos cincuenta años.

En esta transición prolongada no se han implementado tampoco los programas de estabilización y reforma del llamado “ Consenso de Washington”, en parte porque la elite económica que controla el Estado se beneficia de un sector público sin transformación y, además, porque las condiciones que facilitaron las reformas en la región han estado ausentes

en el Paraguay. Este país no se había caracterizado por contar con una economía protegida mediante la implementación de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones; por el contrario, había sido alentado por las economías protegidas de los países vecinos a reexportar productos importados de extrazona a estos mismos países, lo que se traducía en elevados niveles de comercio no registrado (contrabando). Al mismo tiempo, la economía paraguaya tampoco había experimentado crisis hiperinflacionarias, ni había sido dirigida por una poderosa burocracia estatal.

Tomando en cuenta las semejanzas y las diferencias de Paraguay con el resto de los países de la región, cabe preguntarse:

- ¿cómo se explican el auge y la crisis del modelo económico?
- ¿por qué la transición a la democracia ha sido muy prolongada y con muchos altibajos?

El estancamiento económico de las dos últimas décadas es el resultado de la erosión de las instituciones que facilitaron el crecimiento económico en el pasado: la extracción intensiva de los recursos naturales, la triangulación comercial y la apropiación de la renta del Estado. Por su parte, la prolongada transición deviene del difícil paso de un régimen autoritario-patrimonialista a un régimen democrático, con una sociedad civil débil. Estos dos temas se tratan en las siguientes subsecciones (puntos 2.1. y 2.2.).

El estancamiento económico de las dos últimas décadas es el resultado de la erosión de las instituciones que facilitaron el crecimiento económico en el pasado: la extracción intensiva de los recursos naturales, la triangulación comercial y la apropiación de la renta del Estado.

2.1. La crisis de un modelo económico

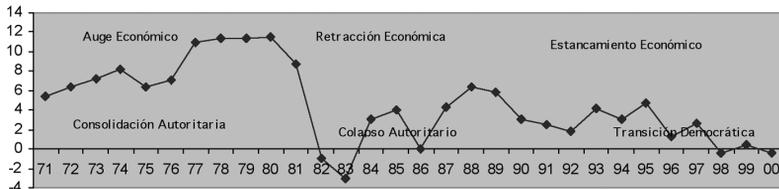
A lo largo de su historia, la economía paraguaya ha dependido de la explotación de sus recursos naturales -la fertilidad natural de sus tierras, la extracción de la madera, y la utilización de los recursos hidroeléctricos-, del comportamiento del mercado internacional para los productos primarios de exportación, del sector público y, más recientemente, del comercio de reexportación o triangulación.

La economía paraguaya ha pasado por cuatro etapas sucesivas en las últimas décadas:

1. un crecimiento económico moderado con una tasa anual promedio de 4,2% en el período 1965-1973 ,
2. un crecimiento acelerado de 9 % entre 1974-1981 ,
3. un bajo crecimiento durante 1981-1988 , con una tasa anual del 2 % , coincidente con el fin de régimen autoritario, y
4. un escaso crecimiento económico de 2,5% anual, entre 1989-1999 , coincidente con el período de transición política (gráfico 1).

Gráfico 1

Crecimiento del Producto Bruto Interno (en %)



Fuente: Elaborado con datos del BCP

¹ Borda, Dionisio (1994). Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo. Universidad Católica. Asunción.

El crecimiento sin precedentes durante los setenta se generó a partir de dos procesos: la construcción de la central hidroeléctrica binacional de Itaipú y el boom de la soja y del algodón, basado en la incorporación de nuevas fronteras

agrícolas, principalmente en el caso de la soja. Tanto la movilización de recursos financieros externos para la obra hidroeléctrica con el Brasil como los altos precios internacionales de los rubros mencionados, permitieron un repunte considerable de la actividad económica. Desde 1982, sin embargo, la economía doméstica comenzó a experimentar una retracción sostenida, sin capacidad de recuperación en la etapa de la transición democrática (1989-2000).

Desde el inicio de la década de los ochenta, la economía paraguaya ha transitado por un prolongado período de estancamiento, que se ha extendido en los noventa. En la Encuesta Integral de Hogares (EIH) de 1997-1998² se señala que de una población económicamente activa de 2,2 millones, el 5,4% estaba desocupada y el 20,3% subocupada.³ En 1999, y con una fuerza laboral de 2,3 millones, aumentó el desempleo abierto a 6,8% y se redujo ligeramente la población subocupada a 17,6%.⁴

En general, estas estadísticas revelan que alrededor de 25 de cada 100 personas en edad laboral tienen problemas de trabajo. Pero quizás el fenómeno más interesante vinculado a la recesión económica de los últimos años sea la expansión de la categoría del

En síntesis, el 35 % de la fuerza laboral al tiene dificultades de empleo expresadas en desocupación abierta, subocupación y desocupación oculta.

² Los datos previos sobre desempleo se limitan al área metropolitana de Asunción, ya que la EIH abarca todo el país recién desde el período 1997-98.

³ Algunos visibles: 5,7% porque no trabajan las jornadas completas en la semana (menos de 30 horas) y otros invisibles: 13,4% porque trabajan jornadas completas pero perciben un ingreso menor al salario mínimo legal.

De la población ocupada, 6,5% está en condición de subocupada visible y 12,3% de subocupada invisible.

desempleo oculto.⁵ Durante 1998 y 1999 la desocupación oculta creció, hasta situarse en alrededor del 10,5 % de la población laboral. En síntesis, el 35% de la fuerza laboral tiene dificultades de empleo expresadas en desocupación abierta, subocupación y desocupación oculta.

El estancamiento económico, con las mencionadas elevadas tasas de subocupación y desocupación, tiene su origen en una combinación adversa de varios factores: los bajos niveles de inversión productiva y la escasa inversión en capital humano, la desigual distribución de ingresos y recursos, el déficit fiscal, la crisis agraria y la caída del comercio de triangulación. A continuación, explicamos el comportamiento de cada una de estas variables.

El coeficiente de inversión (inversión/PBI) es curiosamente muy alto en el Paraguay y prácticamente no ha sufrido variación en los últimos treinta años: 23% en el período 1970-1979 ; 24,3% en 1980-

1989 y 23,4% en 1990-1998 respectivamente.⁷ No es posible mantener tal coeficiente con una economía estancada: o los datos oficiales no son correctos o simplemente la eficacia de la inversión es muy baja. Para despejar esta duda, se ha clasificado a la inversión en dos categorías: por un lado, se agrupan las inversiones del sector privado en maquinarias y equipos y las inversiones en construcción; y, por el otro, las inversiones públicas. La diferencia entre la década del ochenta y noventa resulta clara. La participación de las inversiones en equipos y maquinarias en el PBI descendió de 10% a 7,8%, de la misma manera que el coeficiente de inversión del gobierno también sufrió una retracción de 5,6 a 4,9% del PBI. El único coeficiente de inversión que creció en este período es el de las construcciones: del 13,0 % asciende a 14,7% del PBI.⁸

⁵ Se entiende por tal a las personas que no estaban trabajando en los últimos 7 días y que aceptarían trabajo si se le ofrecieran pero que no buscan porque se cansaron de buscar o no saben dónde buscar o no creen poder encontrar, según la definición de EIH.

⁷ En términos absolutos, de 1998 a 1999 aumentaron de 237813 a 254513 .

⁸ Cuentas Nacionales. Banco Central del Paraguay.

Borda, Dionisio. "Productividad y empleo en el Paraguay", en Borda, D. y Masi, F. (eds.) (2000). Los retos de la competitividad: gobierno, empresas y empleo en el Paraguay. CADEP. Asunción.

El escaso nivel de inversión también se extiende al ámbito del capital humano. Los gastos en educación y salud han sido bajos. En el período 1980-89 el país gastó sólo 1,1% del PBI en educación, medido como erogaciones del Ministerio de Educación y Cultura; y 0,3% en salud, es decir, en gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En el período 1990-1998 el coeficiente de estos gastos sociales pasó del 1,4% del PBI al 3,6%, con un significativo aumento en educación (2,6%) pero aún reducido en salud (1%). A pesar de estos esfuerzos, Paraguay sigue teniendo muy bajos coeficientes de gastos en salud y educación frente a los países de la región, ⁹ cuyas participaciones respectivas se sitúan por encima del 8% del PBI.

Tanto los indicadores de distribución de ingresos y recursos como los de la pobreza también han empeorado en las dos últimas décadas. Los estudios recientes (Morley y Vos, 1996, BID, 1998) muestran que Paraguay se encuentra entre los países de más alta desigualdad de ingresos de la región y tiene uno de los coeficientes de concentración de tenencia de la tierra más altos del mundo. Los estudios concluyen que la pobreza en el área rural se expandió considerablemente, inclusive durante el período de crecimiento económico de la década del setenta. Según los datos de la última Encuesta de Hogares, 46% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza (con ingresos equivalentes a 43 dólares por mes) y 17% de la población se

Según los datos de la última Encuesta de Hogares, 46 % de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza (con ingresos equivalentes a 43 dólares por mes) y 17 % de la población se ubica por debajo de la línea de pobreza extrema (con ingresos equivalentes a 20 dólares mensuales).

⁹ Borda, Dionisio (2001). Presupuesto, política fiscal y desempeño económico. UCA / CIDSEP. Asunción.

ubica por debajo de la línea de pobreza extrema (con ingresos equivalentes a 20 dólares mensuales).¹⁰

Desde una perspectiva sectorial, la actividad agropecuaria –su principal base económica- mantiene su participación en torno al 26% del PBI; sin embargo, sufre una fuerte retracción en su tasa de crecimiento anual: de 4,5% en 1982-89, se reduce a 2,1% en el período 1990-98. Un caso similar ocurre con la industria: la participación industrial en el PBI inclusive disminuye de 16,3% a 15% y su tasa de crecimiento se contrae de 1,9% a 1% entre los dos períodos señalados. El sector de servicios y comercio se mantiene con una participación relativamente estable (52%); sin embargo, a partir de 1995 experimenta también una caída, primero por las sucesivas crisis bancarias desatadas a partir de ese mismo año y, segundo, por las restricciones brasileñas, tanto la ocasionada por la retracción de su economía y la devaluación reciente del real, como por las restricciones al comercio fronterizo.

Estas retracciones sectoriales han ido acompañadas por cambios en la estructura del empleo en los dos sectores más importantes del sistema productivo del país: agricultura e industria. En la agricultura los sectores con uso intensivo de la fuerza laboral pierden gravitación frente a sectores con uso intensivo de capital. Igual proceso experimenta el sector industrial. Entre 1978-89 y 1990-98 las ramas de uso intensivo de mano de obra (como la fabricación de textiles y de calzados) disminuyen su participación sectorial. En contraste crecen sectores intensivos en capital (como los alimentos). Este cambio en la relación producto-trabajo versus producto-capital también se refleja en el valor agregado de la exportación: se incrementa la participación de los rubros intensivos en capital, como la carne, las semillas oleaginosas (soja) y aceites vegetales, y caen los rubros intensivos en mano de obra, como fibras de algodón, maderas aserradas y manufacturas.¹¹

¹⁰ SIP/ DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1999.

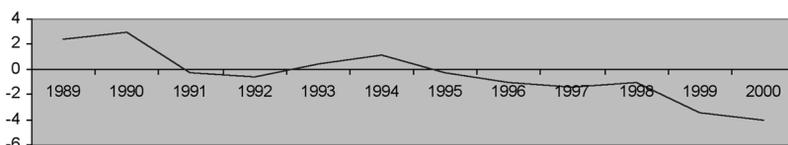
¹¹ Borda, D. (2000). Se excluyen los datos previos a 1989 por la baja calidad de la información.

Al mismo tiempo, la situación del saldo fiscal se torna preocupante en los últimos años. De una posición superavitaria en 1989 y 1990, el saldo global se vuelve negativo, excepto en los años 1993 y 1994, con una tendencia continua al deterioro. En 1999 las cuentas fiscales cierran con un déficit equivalente al 3,5% del PBI (gráfico 2), que tiene su origen en la caída de los ingresos tributarios y en la rigidez de la estructura del gasto público, y tiende al crecimiento: en el año 2000 el déficit trepa aun más, llegando a la cifra récord del período de transición (4,1% del PBI).

Gráfico 2

Super ávit o Déficit Fiscal

□ del PBI



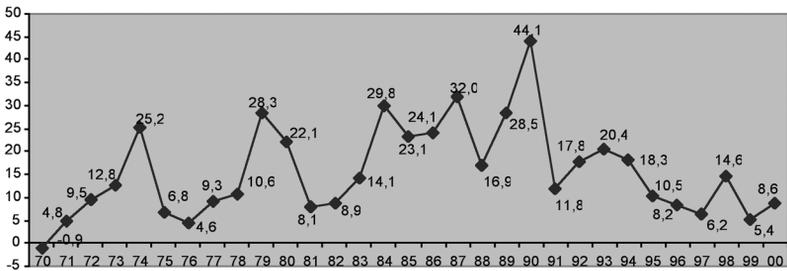
Fuente: Elaborado con datos del BCP

Pero, a pesar de todo lo señalado, la economía paraguaya nunca ha sufrido una inestabilidad de precios o un desequilibrio de su balanza de pagos; históricamente ha sido una economía estable. En los años setenta (1970-79) la inflación doméstica gira en torno del 11,1% promedio anual (gráfico 3); en los ochenta (1980-89), experimenta un ligero incremento, llegando a un promedio de 20,8% anual, y durante la transición (1990-99) vuelve al nivel de 15,7% anual, con tendencia a la baja. En el año 2000 (8,6%) ha tenido un ligero aumento con relación a 1999 (5,4%).

la economía paraguaya nunca ha sufrido una inestabilidad de precios o un desequilibrio de su balanza de pagos; históricamente ha sido una economía estable.

Gráfico 3

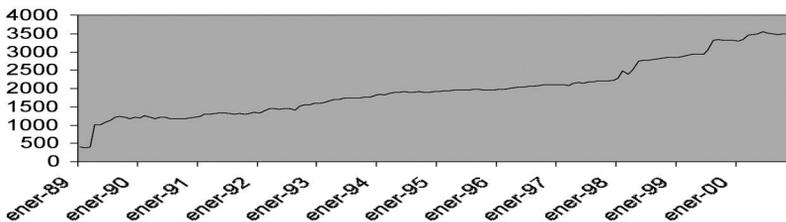
Evolución de la inflación (en %)



Fuente: Elaborado con datos del BCP

Gráfico 4

Paraguay. Tipo de cambio real* Gs./ U\$\$ (1989 = 100)



Fuente: Banco Central del Paraguay - Fondo Monetario Internacional

* Deflactado con IPC de los EE. UU.

Sin embargo, este desempeño macroeconómico ha significado altos costos para el sector productivo. La política de estabilización generó una sobrevaluación o apreciación del tipo de cambio, que ha favorecido al Estado como pagador de deudas en dólares e importador

de insumos, a expensas del sector exportador, que ha perdido competitividad con un dólar rezagado (gráfico 4). La moneda doméstica ha estado sobrevaluada hasta mediados de 1998 aun en un entorno de baja inflación; no obstante, a partir de la devaluación del real, el guaraní ha empezado a experimentar una depreciación más acelerada, debido a la intervención del Banco Central en el mercado cambiario.¹²

La política de estabilización también ha sido criticada por provocar el aumento de las tasas de interés, como resultado del uso de las Letras de Regulación Monetaria (LRM) del Banco Central del Paraguay, instrumento utilizado para contener la oferta de dinero. Esta situación se ha traducido en elevadas tasas de interés y en un alto costo financiero para el sector productivo. Además, la buena rentabilidad de estos instrumentos sin riesgos no ha favorecido el desarrollo de la oferta de crédito de mediano plazo para el sector privado. No se debe pensar, sin embargo, que las altas tasas de interés sean exclusivamente el resultado del uso de las LRM. Los crecientes niveles de morosidad, los elevados costos administrativos del sistema financiero, las restricciones y riesgos del sector real, y el escaso desarrollo del mercado financiero han sido, entre otros factores, responsables del mantenimiento de elevadas tasas de interés.

La política de estabilización, asimismo, ha resultado en la postergación de las reformas orientadas a reducir los gastos corrientes. Este sesgo ha debilitado las inversiones en infraestructuras viales y de comunicación y de activos sociales (educación, capacitación y salud). Para evitar el aumento del déficit fiscal y no correr el riesgo político de la reestructuración del gasto público, el Gobierno ha preferido congelar el aumento de las inversiones públicas. La deficiencia en el área de infraestructura física del país, como se verá más adelante, encarece aun más la producción del sector privado y, en consecuencia, resta competitividad a la producción agrícola y a la industria nacional.

¹² Antes de 1989 existían tipos de cambio fijo y múltiple, y no se cuenta con estadísticas de mercado confiables.

Por último, en los años noventa, la balanza de pagos -cuenta corriente, cuenta de capital y financiera, más errores y omisiones, con exclusión de la variación de reservas internacionales- todavía siguió registrando saldos positivos, excepto en los años 1992 , 1996 , 1998 y 1999 (gráfico 5).¹³

Dos hechos de este período son llamativos. En primer lugar, la cuenta de errores y omisiones (componente de cierre de cuenta) tiene un fuerte peso sobre el total y refleja estimaciones de operaciones no registradas. En segundo lugar, los valores de la exportación son altos porque incluyen estimaciones de exportaciones de productos no nacionales (reexportación) que superan con creces las ventas externas de productos nacionales, como se verá más adelante. Este relativo buen desempeño, sin embargo, debe ser bien interpretado porque el saldo positivo de las cuentas externas no refleja la situación objetiva del sector real, o sea, la capacidad genuina de la economía paraguaya. De todas maneras, desde 1995 se ha producido un notorio descenso de las reservas internacionales: de un total de 1100 millones de dólares a fines de dicho año, descendieron a 700 millones a fines del año 2000 .¹⁴ Igualmente, el comercio de triangulación (reexportación) comenzó a declinar a partir de ese mismo año, a un ritmo anual promedio de 11,5%. La disminución más significativa de este comercio fue la experimentada en 1999 : -25%.¹⁵

En conclusión, la creciente dificultad fiscal, la contracción de la inversión pública y privada, la retracción agroindustrial y la desaceleración del comercio de triangulación reflejan la crisis de un modelo vigente durante muchos años, basado en el control de los recursos naturales en manos de unos pocos y la administración discrecional del Estado para generar renta y obstruir, en vez de alentar, la competencia tanto en el ámbito económico como político.

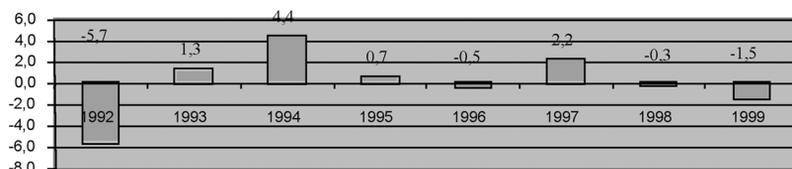
¹³ Los datos de la balanza de pagos anteriores a 1989 no son confiables, razón por la cual se restringe el análisis al período correspondiente a los años noventa.

¹⁴ Banco Central del Paraguay. Informe Económico Mensual. Marzo de 2001 .

¹⁵ Ídem.

Gráfico 5

Evolución del Saldo de la Balanza de Pagos (% del PBI)



Fuente: Elaborado con datos del BCP

2.2. El ocaso del régimen político

Contrariamente a lo que durante los años sesenta y setenta en América latina se ha conocido como regímenes autoritario-burocráticos, el sistema político paraguayo vigente desde 1954 hasta 1989 se ha inscripto más bien dentro de un tipo de régimen autoritario más tradicional, en donde el poder militar sólo podía ser ejercido si era acompañado por el apoyo de un partido político importante y a partir de un personalismo de tipo patrimonial, como lo fue la dictadura de Alfredo Stroessner.

El Partido Colorado, uno de los dos partidos tradicionales del país, otorgaba legitimidad al caudillo movilizándolo políticamente a sus militantes y el caudillo devolvía los favores mediante la creación de una amplia red de clientelismo dentro de la administración pública. Al mismo tiempo, el partido de gobierno actuaba como principal control de la sociedad civil y de cualquier oposición sería al régimen político. En cuanto a las fuerzas armadas, la politización de las mismas (todos los oficiales debían pertenecer al partido de gobierno) y el otorgamiento privilegiado de grandes negocios comerciales actuaban como freno a todo tipo de insurrección. Así se conformaba una tríada en el poder: Partido Colorado—Fuerzas Armadas—Gobernantes, en la cual este último actuaba como árbitro absoluto de los conflictos internos de los brazos

político y militar del régimen. Esta alianza, además, era alimentada por un sistema de prebendas muy especial que beneficiaba a los principales líderes políticos y militares con los principales negocios del Estado y con las actividades de la economía informal o del ¹⁶ contrabando .

También existieron otros factores que fueron otorgando legitimidad al régimen autoritario tradicional en Paraguay. En primer lugar, un programa estricto de saneamiento fiscal y monetario a principios de la década del sesenta devolvía una fuerte estabilidad a la economía paraguaya, luego de casi dos décadas de desequilibrios macroeconómicos. Si bien esta estabilidad fue acompañada, en un principio, por un crecimiento muy modesto del PBI, el boom económico de los años setenta se constituía en un formidable factor de acompañamiento a esta estabilidad, incrementando sustancialmente las bases de legitimidad del régimen autoritario.

En segundo lugar, la política internacional inaugurada por el caudillo autoritario había sido de un apoyo incondicional a los Estados Unidos en su lucha contra la Unión Soviética y, por lo tanto, de una fuerte prédica anticomunista. Esta posición, más el hecho de mantener una democracia de fachada mediante elecciones amañadas en forma periódica, le permitieron al régimen recibir ayudas bilaterales y de organismos multilaterales , traducidas en montos considerables para obras de infraestructura física y de servicios básicos, de los cuales Paraguay era uno de los más carentes de la región. El régimen

Así se conformaba una tríada en el poder: Partido Colorado–Fuerzas Armadas–Gobernantes, en la cual este último actuaba como árbitro absoluto de los conflictos internos de los brazos político y militar del régimen.

¹⁶ Para una caracterización del régimen político de Alfredo Stroessner, véase Abente, Diego. "Stronismo and Post-Stronismo and the Prospects for Democratization", en Working Paper No. 119 . March, 1989 . Kellogg Institute. University of Notre Dame. Y Masi, Fernando (1989). Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay. Intercontinental Editora. Asunción.

autoritario, además, iniciaba una diversificación de sus relaciones diplomáticas y comerciales con países europeos y del Lejano Oriente, que también resultaron claves en términos de ayuda financiera. Una combinación de diversificación de las relaciones comerciales con una política internacional de bajo perfil y alineada con los Estados Unidos, asociada a la venta de una imagen de es-

tabilidad política y económica, permitieron al régimen autoritario desviar la atención y las críticas que podía generar.¹⁷

En tercer lugar, esta suerte de aislamiento benévolo practicado por el régimen autoritario de Paraguay, justamente para favorecer sus planes de dominación política interna, era a su vez ayudada por la existencia de sistemas políticos autoritarios en la región o de gobiernos civiles débiles, que no permitían el afianzamiento del sistema democrático. Así, Brasil, principal aliado político y económico del Paraguay a partir de los años setenta, se encontraba bajo un régimen militar desde 1964, en tanto que en la Argentina se alternaban los regímenes civiles y militares. Además, Uruguay y Chile, países de mayor tradición democrática en la región, también caían en los años setenta bajo dictaduras militares.

Los cambios ocurridos en la década del ochenta son los que explican en buena parte el desgaste y la eventual desaparición del régimen autoritario en Paraguay. Por un lado, la culminación de las obras de la hidroeléctrica binacional y la caída de los precios internacionales del algodón y la soja llevaron al país a una contracción

Una combinación de diversificación de las relaciones comerciales con una política internacional de bajo perfil y alineada con los Estados Unidos, asociada a la venta de una imagen de estabilidad política y económica, per mitieron al régimen autoritario desviar la atención y las críticas que podía generar.

¹⁷ Ver Masi, Fernando. "El contexto internacional en la transición a la democracia", en Abente, Diego (coordinador). Paraguay en transición (1993). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

económica importante que revelaba el agotamiento del modelo productivo agrario, con sus secuelas de desempleo, desplazamientos migratorios y aumento sostenido de la economía informal. Luego de más de veinte años de estabilidad macroeconómica, también se debilitaba el signo monetario, se deprimían las reservas internacionales y se producía una acumulación importante de la deuda externa en mora. Hacia finales de los ochenta, la inflación alcanzaba niveles históricos altos y se resentían las cuentas fiscales.

Una modificación de las prioridades de la política exterior norteamericana “descubrió” al Paraguay —a mediados de los ochenta— como una de las dictaduras más largas de Sudamérica, lo que se tradujo en una presión democratizante que se manifestó en sanciones comerciales y en el corte o reducción de la ayuda financiera bilateral y multilateral. Los países europeos se unían a esta presión, con sus esperables consecuencias financieras. Solamente los países del este asiático (varios de ellos todavía bajo gobiernos autoritarios) seguían manteniendo una relación diplomática cordial con el régimen paraguayo sin interrumpir la cooperación técnica y financiera. De todas formas, el aislamiento “benévolo” practicado por el régimen autoritario paraguayo se transformaba rápidamente en una fuerte política de aislamiento de la comunidad internacional hacia el mismo régimen.

Este nuevo aislamiento “maligno” era, asimismo, reforzado por la vuelta de los regímenes democráticos en América del Sur en los años ochenta. Así, por ejemplo, se instalaban gobiernos democráticos en Brasil y Argentina, países que conjuntamente con Uruguay iniciaban un proceso de integración regional novedoso que excluía al Paraguay por las características de su régimen político. Aun cuando por razones de política comercial y de política exterior Brasil se abstenía de criticar públicamente al régimen autoritario paraguayo, el nuevo gobierno civil argentino censuraba al gobierno paraguayo de una forma abierta y vehemente y presionaba a favor de una apertura política en el país.

Sin embargo, el factor detonante que provocaba la salida del régimen autoritario en el Paraguay se originaba en una crisis política interna que socavaba las bases del contrato inicial de Stroessner con el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas. Al no seguir respetando



las reglas del juego de la tríada en el poder—que significaba una independencia relativa de los actores principales— las acciones del caudillo gobernante y de su entorno más próximo llevaron a una división profunda del partido de gobierno y, por ende, de las Fuerzas Armadas unidas en matrimonio político con él.

El régimen autoritario que gobernó entre 1954 y 1989 ha

dejado un Estado vacío, con casi ninguna institucionalidad efectiva, con escasa capacidad de control y supervisión, con fuertes limitaciones para la formulación de políticas y estrategias públicas, y con un interés mínimo en la equidad social. La vigencia durante 35 años de este régimen político ha sido el resultado de una relación Estado-sociedad caracterizada por:

1. Un sistema de defensa nacional en que el Ejército era aliado de un partido político, se mantenía leal a una persona que ejercía el poder y se convertía además en el árbitro de todos los otros espacios de poder.
2. Un sistema de seguridad interna en el cual las fuerzas policiales se convertían en el principal instrumento de represión del régimen autoritario.
3. Estructuras político-partidarias y parlamentarias totalmente sometidas al poder del dictador, con exclusión de aquellas fuerzas políticas que no aceptaban ser parte del juego político formal del régimen autoritario.
4. Un Poder Judicial meramente figurativo y dedicado a resolver problemas mayormente administrativos que no implicaban conflictos o disputas.
5. El ejercicio de una política exterior o de relación externa de perfil bajo que mantenía aislado al país de la arena

El régimen autoritario que gobernó entre 1954 y 1989 ha dejado un Estado vacío, con casi ninguna institucionalidad efectiva, con escasa capacidad de control y supervisión, con fuertes limitaciones para la formulación de políticas y estrategias públicas, y con un interés mínimo en la equidad social.

internacional. Esta política de aislamiento no impedía la diversificación de las relaciones comerciales del Paraguay - diversificación que ha sido funcional a su modelo económico- aunque sí implicaba la ausencia de una política y de estrategias comerciales que sirvieran a una inserción exitosa del Paraguay en el mercado regional e internacional.

6. La existencia de una economía de la abundancia,¹⁸ caracterizada por tierras fiscales vírgenes distribuidas a la población rural, el boom de la producción y comercialización de la soja y el algodón acompañado de precios internacionales favorables, el significativo impacto de la obra hidroeléctrica de Itaipú sobre el consumo y ciertos renglones productivos, y la disponibilidad de créditos externos baratos. Esta economía de la abundancia coexistía, a su vez, con una cultura rural de requerimientos materiales mínimos.
7. Una sociedad civil desarticulada formada por una población mayormente rural, aislada entre segmentos y regiones, con muy escasa organización y con demandas dispersas, la más visible de las cuales era el recurso de la tierra. Como parte del paisaje social, la clase obrera y empleada era reducida y la clase media apenas emergente.

3. LA TRANSICIÓN POLÍTICA, REFORMAS ECONÓMICAS Y EL ADVENIMIENTO DEL MERCOSUR

Las sucesivas crisis internas del partido de gobierno y la incapacidad de la oposición política para convertirse en alternativa no permitieron un manejo renovado del Estado y de la administración pública en Paraguay. Al mismo tiempo, un tipo de

¹⁸ Ver la caracterización de la “economía de la abundancia” en Borda, Dionisio. “Economía y Estado en la transición”, en Mercosur, integración e identidades. AEP. Asunción, octubre 1995 , pp. 64-66.



conducción política tradicional y poco apartada de los cánones del régimen autoritario pasado, se mostraba ineficaz para hacer frente a una agudización creciente del estancamiento económico con sus secuelas sociales. Las reformas económicas y del Estado implementadas han sido parciales y segmentadas, perdurando dé-

ficit históricos en el manejo de las finanzas públicas y en la cobertura de los servicios básicos de la población paraguaya. Con una economía en rápido deterioro, el aprovechamiento de la apertura regional a partir del Mercosur ha sido escaso, por no decir casi nulo, y han persistido la actividad comercial y de triangulación, antes que la productora y exportadora.

Con una economía en rápido deterioro, el aprovechamiento de la apertura regional a partir del Mercosur ha sido escaso, por no decir casi nulo, y han persistido la actividad comercial y de triangulación, antes que la productora y exportadora.

3.1. La transición política

Con el fin del régimen autoritario, a partir de 1989 se comenzaban a experimentar cambios. La tríada Ejército-Partido Colorado-Gobernantes se mostraba disfuncional a la apertura política y a los esfuerzos de democratización. La función represiva de la Policía era gradualmente reemplazada por otra de seguridad ciudadana y se creaba un nuevo Poder Judicial, aunque todavía no actuaba de manera muy expeditiva ni imparcial. A partir de la promulgación de una nueva Constitución Nacional en 1992, los poderes del Estado adquirirían mayor independencia, a la vez que las estructuras político-partidarias se manejaban sin la tutela gubernamental.

La sociedad civil, aunque todavía no muy fuerte en su influencia y control sobre el Estado, aparecía más organizada y con capacidad

de movilización para expresar sus demandas, tanto en los sectores campesino y obrero como empresarial, y de organizaciones comunitarias. Las demandas de la sociedad civil se fueron multiplicando a medida que se produjo un rápido deterioro de las condiciones económicas y que los gobiernos de la transición se mostraron incapaces de diseñar políticas, priorizar metas e implementar medidas para hacer frente a la desaceleración económica y el deterioro de la situación social.

La apertura política permitió elecciones libres y limpias en el país, lo que significó que la oposición política fuera ocupando espacios importantes tanto a nivel de los gobiernos locales como del Parlamento Nacional. Un mayor equilibrio electoral entre las fuerzas políticas ha contribuido al inicio de un importante proceso de democratización y, de un modo más modesto, dentro de las mismas estructuras político-partidarias. El mayor equilibrio entre los poderes del Estado también ha colaborado con el proceso de democratización.

Sin embargo, la falta de alternancia en la conducción del gobierno (Partido Colorado) desde 1989 y la aparición de una nueva amenaza autoritaria (oviedismo) en la segunda mitad de la década del noventa no permitieron, por un lado, resolver el problema del clientelismo y los altos grados de ineficiencia dentro de la administración pública, y por el otro, provocaron un fuerte clima de inestabilidad política que se mantiene hasta el presente.

Al continuar el Partido Colorado como principal protagonista de la política nacional con las riendas del Poder Ejecutivo en sus manos, la estructura prebendaria-clientelística montada por el régimen autoritario anterior no sólo no desaparecía sino que se perfeccionaba. Los altos niveles de corrupción estatal y de favoritismos políticos en los nombramientos de posiciones del Ejecutivo permitían pocos cambios en la estructura de la administración pública y provocaban la falta de continuidad de algunas medidas de reforma adoptadas durante la transición. Esto último era, asimismo, alentado por los constantes cambios de ministros y otras autoridades principales del Estado, como resultado de la aparición de innumerables facciones

internas surgidas dentro del Partido Colorado luego de la caída del régimen autoritario.

Por su parte, la oposición política se mostraba incapaz de consensuar políticas de Estado alternativas y electorales para llegar al poder. La incapacidad de la oposición política ha sido tal que reprodujo en su seno los mismos problemas internos y de

facciones que el partido gobernante. Al mismo tiempo, las prácticas del prebendarismo político y de corrupción llegaban también a ciertos niveles de liderazgo de la oposición tanto en gobiernos locales como en las posiciones parlamentarias. Todo ello fue conduciendo a una pérdida gradual pero sostenida de la confianza y de la credibilidad de la clase política ante la ciudadanía.

Uno de los problemas que explican esta falta de capacidad de la oposición para articular políticas de Estado en un período de apertura y transición, es el tipo de liderazgo caudillista tradicional desarrollado en las estructuras partidarias de esta misma oposición, no muy apartado del personalismo ejercido por el gobernante autoritario en su relación con el Partido Colorado durante 35 años. Este tipo de conducción, aparte de basar excesivamente las decisiones sobre las lealtades personales, ha minimizado el disenso y las diferencias internas y no ha permitido la emergencia de liderazgos de corte democrático. Al mismo tiempo, ha bloqueado la emergencia de una elite política, al cerrar los espacios a la creación de una masa crítica al interior de la propia oposición. Otro de los motivos habría que buscarlo en el excesivo electoralismo al que fueron sometidos los partidos políticos a partir de una legislación que los mantiene ocupados en esta tarea durante cuatro de los cinco años del período presidencial. Este excesivo electoralismo ha limitado los espacios a los foros de discusión y ha permitido una multiplicación de movimientos que actúan como minipartidos, al transferir sus

Al continuar el Partido Colorado como principal protagonista de la política nacional con las riendas del Poder Ejecutivo en sus manos, la estructura prebendaria-clientelística montada por el régimen autoritario anterior no sólo no desaparecería sino que se perfeccionaba.

intereses sectoriales, casi siempre electorales,¹⁹ a las instancias de actuación o formulación de políticas públicas .

El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) es el otro actor político tradicional del Paraguay y el principal de la oposición²⁰ . A partir de fines de los setenta, los liberales participaron en sucesivas “elecciones” y como representación minoritaria en el Parlamento hasta 1978 , cuando decidieron retirarse del proceso de legitimación política de Stroessner. Desde ese momento, los principales líderes de dicho partido fueron perseguidos por la dictadura y sólo permanecieron en el Parlamento figuras de la oposición sin representación ni reconocimiento alguno. Con posterioridad a la apertura política de 1989 , el PLRA creció electoralmente, en primer lugar con las elecciones municipales de 1991 y luego con las presidenciales de 1993 . Conjuntamente con el novel Partido Encuentro Nacional (PEN) obtuvieron la mayoría y el gobierno parlamentario en el período 1993-1998 . Sin embargo, el PLRA no logró en 1993 alcanzar la presidencia de la República ni en forma independiente ni formando alianzas con otras fuerzas políticas de la oposición (1998). Finalmente, en el año 2000 el PLRA ganó las elecciones para vicepresidente, con el apoyo de un sector del Partido Colorado.

El tercer espacio político ha sido ocupado –desde los años cincuenta– por el Partido Febrerista, de base socialdemócrata, y en menor medida por el Partido Demócrata Cristiano, a partir de los setenta. El primero decidió participar del gobierno de Stroessner con representación parlamentaria entre 1968 y 1973, para luego retirarse

¹⁹ En el análisis de José N. Morínigo, “...los partidos políticos carecen de un planteamiento institucional, porque cada movimiento plantea su objetivo particular como si fuera el objetivo del partido...”, produciéndose así una atomización de las organizaciones políticas y un vacío de diálogo. Véase Morínigo José N. “Concertación social y democracia”, en Borda D. y Masi, F. (eds.). Pobreza, desigualdad y política social en América latina (2001). CADEP. Asunción, p. 389 .

²⁰ El Partido Liberal (luego PLRA) y el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana fueron fundados en 1887 . Desde 1882 hasta 1904 , los colorados predominaron en la política nacional y desde esa fecha hasta 1940 se sucedieron gobiernos del Partido Liberal. Luego de un breve interregno de gobierno militar y guerra civil, los colorados retoman el poder en 1947 y permanecen en el mismo hasta la actualidad.

del proceso. El segundo, nunca fue reconocido como partido político hasta después de 1989 , pero ambos no pudieron crecer ni en el período de la dictadura ni en el de la transición política, manteniendo su caudal electoral en menos del 2%. Este tercer espacio fue ocupado, entonces,

por un nuevo proyecto político: el PEN, que por primera vez aglutinaba a los sectores políticos independientes, captando incluso a líderes importantes del febrerismo y de la Democracia Cristiana. Fundado en 1991 , el PEN obtuvo alrededor del 20% de los votos en las elecciones generales de 1993 ²¹ .

El primer gobierno de la transición (1989-93) tenía una pesada agenda política que debía culminar con el traspaso del poder a un gobernante civil, por primera vez en casi 40 años. El gobierno del general Rodríguez cumplió sus deberes al dotar al país de la legislación adecuada para el ejercicio libre de la política, la realización de elecciones y una nueva Carta Magna. Sin embargo, su agenda económica también se encontraba cargada. De todas maneras, para 1993 el gobierno de Rodríguez había logrado la estabilidad de las cuentas macroeconómicas y la solución de la mora de la deuda externa, la reforma tributaria, y había establecido nuevas leyes y facilidades tanto para permitir la reforma financiera y la reforma de la administración pública, como para promover las exportaciones y las inversiones.

Con el gobierno de Wasmosy (1993-1998) se inicia la crisis política de la transición y se acelera el deterioro económico del país.

El primer gobierno de la transición (1989 - 93) tenía una pesada agenda política que debía culminar con el traspaso del poder a un gobernante civil, por primera vez en casi 40 años.

²¹ La formación del Partido Encuentro Nacional tuvo como antecedente inmediato la victoria de Carlos Filizzola como candidato independiente a la intendencia de Asunción, en mayo de 1991 . El movimiento de este candidato decidió unirse luego (1993) al Encuentro Nacional. El fundador y líder del PEN es el empresario-político Guillermo Caballero Vargas, cuyo padre había sido líder del Partido Febrerista y su bisabuelo, fundador del Partido Colorado.

Al proclamarse a Wasmosy ilegítimamente como candidato del Partido Colorado, el gobierno debutó produciendo una escisión²² importante dentro del mismo partido oficialista. La ineficiencia en el manejo de la administración pública y el aumento de los niveles de corrupción, no permitieron avanzar en las reformas. Asimismo, y debido a un manejo político e interesado de las sucesivas crisis financieras que se sucedieron a partir de 1995, se crearon las condiciones para una recesión económica posterior. Al mismo tiempo, las constantes intervenciones de un nuevo caudillo militar, el general Lino Oviedo, en las decisiones gubernamentales terminaron en un intento de golpe de Estado (1996), aplacado con la ayuda de los gobiernos del Mercosur y de los Estados Unidos.

La emergencia de un nuevo caudillo militar-autoritario dentro de las filas del Partido Colorado señalaba, por un lado, que el viejo matrimonio entre las Fuerzas Armadas y el partido gobernante no tenía visos de disolución; pero, por el otro, anunciaba que las viejas prácticas de dominación del régimen anterior amenazaban nuevamente con implantarse en la política nacional. A partir de la participación en la arena política de este nuevo caudillo, la crisis política se desató nuevamente, pero ahora con un protagonista casi único, el Partido Colorado. La victoria de Lino Oviedo como candidato del Partido Colorado en 1997 culminaría con el juzgamiento y apresamiento del militar un mes antes de las elecciones de mayo de 1998, ante una alianza opositora expectante y estática. A pesar de la fuerte división generada en el Partido Colorado por este hecho, el mismo trabajó unido electoralmente para asegurar una victoria legítima y aplastante. De ahí en adelante, el protagonismo de los partidos de oposición se

²² El legítimo ganador de las internas del Partido Colorado fue Luis María Argaña. Pero una asamblea partidaria amañada no permitió proclamar su triunfo en las urnas, otorgando la victoria a su contendiente Juan Carlos Wasmosy, quien en las elecciones generales de mayo de 1993 obtuvo sólo el 39% de los votos frente al 33% de Domingo Laíno (PLRA) y 24% de Guillermo Caballero V. (Encuentro Nacional). El general Lino Oviedo se convertía en el principal operador político de Wasmosy dentro del Partido Colorado, evitando que la candidatura de este partido se otorgara a su legítimo ganador.

fue desvaneciendo y la crisis del partido gobernante se convirtió en la crisis política del país.

El fracaso electoral de la oposición en 1998 fue el resultado de un liderazgo caudillista tradicional del principal partido de la oposición y de los sucesivos errores cometidos por este liderazgo y acumulados en los años de transición. El PLRA sólo logró la adhesión electoral de sus propios militantes y esta limitación nunca fue aceptada como tal por su conducción. Las sucesivas candidaturas de Domingo Laíno, su “único” líder (1989, 1993 y 1998), iban desgastando su figura y creando fuertes resistencias en el electorado independiente, en pleno crecimiento. La falta de realismo político de este liderazgo llegó al extremo de considerar prácticamente innecesaria una campaña política para 1998, en el convencimiento de que la crisis interna del Partido Colorado²³ convertiría automáticamente como ganador al candidato del PLRA, ahora en alianza con el PEN, principal referente de los independientes.

La resolución de la crisis del partido gobernante en 1999, con la renuncia del Presidente de la República y la salida del país del caudillo militar abrían las oportunidades, por primera vez en décadas, para un gobierno de coalición con la participación de la oposición política²⁴. Sin embargo, este experimento fue de corta duración y tuvo como consecuencia el continuismo en la administración del Estado y un mayor descrédito para la clase política.

²³ El Partido Colorado se quedaba sin candidato a presidente en enero de 1998 cuando se iniciaba un juicio a Lino Oviedo, que culminaría con su condena y apresamiento en abril de ese año. Raúl Cubas, candidato a vicepresidente en la fórmula colorada, se convertía automáticamente en candidato a presidente.

El presidente colorado elegido en 1998 fue Raúl Cubas, candidato a vicepresidente en la fórmula de Lino Oviedo y que ocupó la primera posición en la chapa presidencial ante su apresamiento. El vicepresidente colorado elegido fue Luis María Argaña, enemigo acérrimo de Oviedo y que había perdido las elecciones internas (elecciones “fraudulentas”, de acuerdo con la opinión del movimiento de Argaña). Raúl Cubas liberó a Oviedo a pocos días de asumir la presidencia, dando lugar a enfrentamientos crecientes con la vicepresidencia y molestias constantes dentro del propio Ejecutivo. En marzo de 1999, el vicepresidente fue asesinado, provocando reacciones que culminaron con la renuncia de Raúl Cubas y el nombramiento de Luis González Macchi, presidente del Senado y también colorado, para la primera magistratura del país.

El gobierno de coalición se construyó a partir de una alianza constituida, ya en 1998, entre un sector importante del Partido Colorado (los seguidores del vicepresidente) y los dos partidos de oposición para hacer frente al oviedismo en el Poder Ejecutivo. Por primera vez, representantes de los partidos de la oposición fueron nombrados en altos cargos del gobierno y surgió un programa de gobierno mediante el consenso de los tres partidos principales. Sin embargo, varios factores explican la corta vida de este experimento. En primer lugar, una falta de voluntad real del Partido Colorado para la ejecución de las reformas económicas y sociales necesarias. En segundo lugar, las facciones electorales internas del PLRA que provocaron la destitución de uno de sus ministros del Poder Ejecutivo y la posterior decisión de retirarse del gobierno de coalición. En tercer lugar, la oportunidad histórica de encauzar la transición política no fue entendida como tal por los líderes políticos, sino como una mera repartición de cargos públicos.

La creciente debilidad institucional de los partidos políticos, cuyas causas ya fueron mencionadas anteriormente, fue también un factor importante para comprender el fracaso del gobierno de coalición. A esta debilidad se sumó tanto el alejamiento de los caudillos tradicionales de los partidos principales, sin que fueran reemplazados por otros liderazgos fuertes pero más modernizantes²⁵, como la posterior división de la tercera fuerza política, el PEN²⁶. El desgaste de esta última fuerza al permanecer en un gobierno que se deterioró rápidamente y las diferentes alianzas y componendas electorales entre facciones de los partidos para servir a intereses particulares y coyunturales, enrarecieron

²⁵ Con el asesinato del vicepresidente Luis Argaña y el exilio del Gral. Lino Oviedo (1999), el Partido Colorado perdía a sus caudillos tradicionales, en tanto que en el Partido Liberal (principal oposición) la derrota de las elecciones presidenciales de 1998 había significado la derrota interna de Domingo Laíno, principal caudillo, cuyo movimiento se dividió para dejar lugar a un tipo de liderazgo todavía no muy definido.

²⁶ Para mediados del año 2000 el principal movimiento interno de oposición dentro del Encuentro Nacional se retiró para formar un nuevo partido y el electorado independiente comenzó un proceso de desencanto con el Encuentro Nacional.



el ambiente político y produjeron un rápido desencantamiento hacia los partidos, que además se desdibujaron como tales²⁷. A dos años de nuevas elecciones presidenciales, el Poder Ejecutivo del Paraguay se encuentra profundamente desprestigiado interna e internacionalmente.

Los recursos financieros presupuestarios se destinan casi en su totalidad a los gastos corrientes, a expensas de la inversión en infraestructura física, y tanto la banca pública como el sistema de seguridad social enfrentan tan una delicada situación financiera.

3.2. Las reformas económicas en la transición

En doce años de transición democrática, el Estado paraguayo, a pesar de las vicisitudes políticas, ha avanzado en algunas áreas de las reformas. La reforma tributaria ha servido para la racionalización del sistema impositivo y la reforma financiera ha permitido dotar al mercado de un nuevo marco regulatorio para iniciar el saneamiento del sector. No obstante, el nuevo sistema tributario sigue presentando una situación que se caracteriza por alta evasión, inequidad impositiva y baja presión tributaria; además, los errores cometidos en la secuencialidad de la reforma financiera, sumados al tráfico de influencias para la solución de sucesivas crisis, arrastran hasta ahora altos costos.

Otras áreas del sector público han permanecido sin cambios. La administración y la gestión pública siguen teniendo un carácter

²⁷ En el año 2000, la bancada del PLRA en el Parlamento se unió a las facciones ovidistas del Partido Colorado para obtener mayoría y hacer oposición al Gobierno de González Macchi que responde al sector argañista del Partido Colorado. Los internismos del PLRA llevaron, por ejemplo, a que una fracción pequeña de este partido se uniera al argañismo para lograr la presidencia de la Cámara de Diputados. Los movimientos mayoritarios del PLRA decidieron unirse al ovidismo para derrotar al candidato oficial del Partido Colorado para la vicepresidencia de la República.

centralizado, burocrático y poco transparente, con altos grados de informalidad hacia el interior de su estructura. Los servicios públicos continúan siendo de baja calidad y pobre cobertura. Los recursos humanos siguen teniendo escasa calificación, con remuneraciones salariales heterogéneas y con el predominio de las lealtades políticas antes que los méritos profesionales.

Los recursos financieros presupuestarios se destinan casi en su totalidad a los gastos corrientes, a expensas de la inversión en infraestructura física, y tanto la banca pública como el sistema de seguridad social enfrentan una delicada situación financiera.

Los recursos financieros presupuestarios se destinan casi en su totalidad a los gastos corrientes, a expensas de la inversión en infraestructura física, y tanto la banca pública como el sistema de seguridad social enfrentan tan una delicada situación financiera.

3.2.1. Políticas y gestión públicas

A partir de febrero de 1989, la organización y la gestión del Estado han pasado por un proceso de cambio incipiente y parcial. La Constitución de 1992 creó nuevas instituciones y

anuló algunas pocas²⁸. Durante el período 1989-2000 se han obtenido algunos resultados en materia de reformas. En primer lugar, la reforma tributaria sancionada mediante la Ley 125 / 91, ha permitido simplificar el sistema impositivo y lograr una mayor eficiencia y neutralidad. Este cambio, sin embargo, no ha sido acompañado por un proceso de modernización de la administración tributaria. Además, con las

²⁸ Borda, D. y Masi, F. (1998). Los límites de la transición: economía y Estado en el Paraguay en los años 90. UCA-CIDSEP. Asunción.

sucesivas exenciones introducidas con posterioridad a la reforma, se ha debilitado la capacidad de recaudación del fisco: la evasión actual del impuesto de mayor importancia, el IVA, según cálculos del FMI, se encuentra en el orden del 60%.²⁹

En segundo lugar, la reforma financiera ha permitido sanear el sistema, eliminando en gran parte las entidades con problemas de solvencia. Durante la transición se ha podido dotar al país de tres importantes leyes:

- 1) la ley 489 / 95, nueva carta orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP);
- 2) la ley 861 /96 de bancos y entidades financieras; y
- 3) la ley 827 / 96, de seguros.

No obstante, a pesar de los esfuerzos de renovación del marco normativo, la crisis bancaria desatada en 1995 y prolongada hasta 1998 ha generado pérdidas estimadas, hasta el presente, en 700 millones de dólares para la entidad bancaria matriz. La reforma financiera ha tenido altos costos. Las equivocaciones han sido tanto de carácter técnico como político. En el primer caso, se procedió en principio a la liberalización de las tasas de interés y de los depósitos del sector público, luego sobrevinieron las reformas normativas y recién al final se inició el proceso de capacitación técnica y de dotación tecnológica para la supervisión bancaria por parte del ente controlador del sistema financiero. A este error común de secuencialidad de la reforma debe agregarse la injerencia política en la toma de decisiones del Banco Central, sobre todo en lo relativo a concesiones de planes de emergencia financiera, que sirvieron para suspender temporalmente la aplicación de la nueva ley de bancos y entidades financieras y para prolongar la existencia de entidades financieras abiertamente inviables.

En tercer lugar, la reforma administrativa del sector público también fue posible en algunas entidades. Estos signos de

²⁹ Ver Shome, P., Haindl, E., Schenone, O. y Bernd Spahn, P. "Paraguay: estrategia de la reforma del sistema tributario", en FMI, marzo de 1999 .

modernización se han concentrado en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Hacienda. La reforma educativa ha posibilitado un cambio en la administración estatal de ese renglón social, mientras que la informatización del Ministerio de Hacienda, principalmente en la Subsecretaría de Administración Financiera, ha permitido el

mejoramiento del proceso de formulación y ejecución presupuestaria.

Si bien estos cambios fueron importantes, han sido insuficientes frente a la necesidad de reformar el Estado para facilitar y complementar el desarrollo de la actividad privada. El sector público sigue mostrando signos de incapacidad para elaborar planes que le permitan estructurar políticas económicas, de acuerdo con diversos escenarios futuros. La introducción de elementos y mecanismos propios de la economía de mercado no significa que se deba carecer de un plan estratégico, ni tampoco implica la ausencia de diseños de políticas económicas que anticipen los cambios y los efectos sociales adversos. Esta falta de estrategia en el orden económico y social, sumada a la escasa coordinación de políticas, ha llevado al país a perder el rumbo de su economía doméstica. La incapacidad del sector público para adecuarse al nuevo rol requerido por la liberalización económica, la integración regional y el régimen democrático, es la mayor responsable del largo estancamiento económico y de las recurrentes recesiones de los últimos años.

Los organismos del Estado mantienen hasta ahora los vicios del régimen autoritario anterior y los sesgos institucionales de la época de la Guerra Fría y se caracterizan por mantener una estructura administrativa centralizada, burocrática, con funciones superpuestas y poco transparentes. Esta situación diluye la responsabilidad del funcionario público, incentiva la corrupción y desalienta la disciplina laboral y la participación de la sociedad civil. Los cargos gerenciales

La incapacidad del sector público para adecuarse al nuevo rol requerido por la liberalización económica, la integración regional y el régimen democrático, es la mayor responsable del largo estancamiento económico y de las recurrentes recesiones de los últimos años.

son de carácter casi exclusivamente político y al no existir una adecuada separación de funciones -tales como las de diseño de política y estrategia, las de ejecución de las tareas y las de control y evaluación de resultados-, el sistema gubernamental alienta el clientelismo político, el desperdicio de recursos, la complicidad y el tráfico de influencias.

Las instituciones del Estado tampoco disponen de un adecuado marco legal administrativo ni de la capacidad para planear cambios que permitan cumplir los objetivos institucionales. Cada entidad se rige más bien por la política y la estrategia que le imprime su director, administrador o ministro. Esta situación permite alimentar relaciones personales y extrainstitucionales, afianzando la cultura de la informalidad al interior del propio Estado, lo que se agrava por la gran movilidad en los cargos de alto nivel durante la transición - ministros, viceministros, directores y administradores de entes- que ha dificultado la continuidad de las acciones iniciadas en cada entidad, lo que ha convertido a esta práctica de destitución-nombramiento³⁰ permanentes en un verdadero obstáculo para la cooperación externa.

Por último, la entrega de los servicios públicos es de baja cobertura y calidad. De acuerdo con datos de la CEPAL, la proporción del gasto social sobre el PBI en Paraguay llega tan sólo al 8%, mientras que el mismo coeficiente es del 10% para Bolivia y del 18% para la región Mercosur³¹. Los índices técnicos de servicios de agua potable revelan que el Paraguay tiene una cobertura urbana del 60% y rural del 20%, frente al promedio latinoamericano del 81% y 39%, respectivamente. En materia de alcantarillado, en las áreas urbanas la cobertura no supera el 27%, comparada con un promedio del 53% para América latina. Los servicios de telefonía son igualmente deficientes; en promedio, el país tiene 4,7 líneas por 100 habitantes,

³⁰ Las dos administraciones anteriores (Rodríguez 1989-1993 y Wasmosy 1993-1998) han tenido un promedio de 2,4 años por ministros y presidentes de entes públicos (ver Borda D. y Masi, F. Op. cit pp. 90-91).

³¹ Ver Borda, D. "Situación del empleo y competitividad en Paraguay". Monografía presentada en el Foro Económico 1999 (FECO N 99). CADEP. Noviembre de 1999, p. 10.

comparado con 12 líneas por 100 del promedio de América Latina. A pesar de que Paraguay es el país de la energía, la cobertura del servicio eléctrico está sólo en el orden del 80,9%. La infraestructura vial es también deficitaria: dispone únicamente de 30000 kilómetros de ruta, de los cuales sólo 4000 kilómetros se encuentran pavimentados. Finalmente, los índices de falta de seguridad ciudadana y de la propiedad también han crecido en forma preocupante durante el período de la transición.

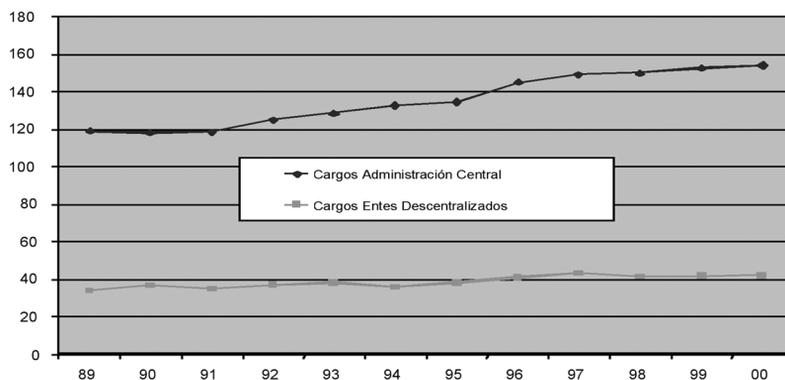
3.2.2. Administración de los recursos humanos

La administración pública afronta serios problemas de recursos humanos. La restricción del capital humano deviene, por un lado, de la baja calificación de los recursos laborales y, por el otro, de la prácticamente inexistente carrera del servicio civil. El sector público carece de una política global de recursos humanos y no cuenta con definiciones mínimas de admisión, capacitación y promoción de funcionarios. El régimen salarial es heterogéneo y sesgado, crea privilegios y no da lugar a incentivos para mejorar la productividad, al tiempo que no existe un modelo escalafonario que garantice con objetividad la promoción del personal. Esta situación genera, por lo tanto, un comportamiento que distorsiona la función pública, al privilegiar las lealtades políticas antes que las demandas y opiniones del ciudadano.

Desde 1989 ha aumentado la cantidad de cargos públicos y también ha mejorado su nivel salarial. Cabe señalar que el aumento de cargos públicos se ha concentrado en el Ministerio de Educación. Desafortunadamente, la decisión tanto de crear nuevos cargos como de incrementar los salarios ha hecho caso omiso a las nuevas normas de la administración de recursos humanos. En consecuencia, el sector público sigue con las mismas prácticas prebendarias que impiden el desarrollo del servicio civil (gráfico 6).

Gráfico 6

Evolución de los cargos públicos 1989 - 2000 (En miles)



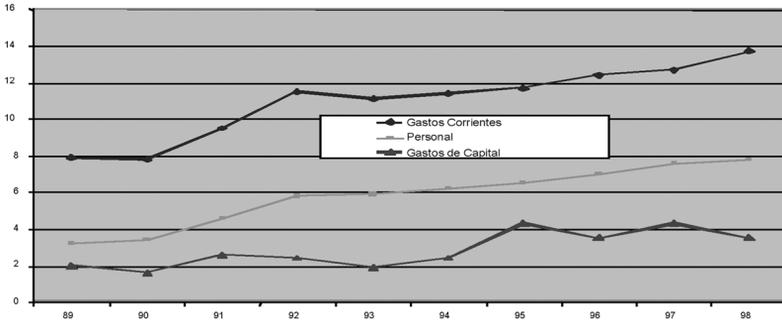
Fuente: D. Borda. Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición. Asunción: UCA / CIDSEP, 2001 .

3.2.3. Administración de los recursos financieros

La administración de los recursos del Estado revela varios problemas estructurales. Por el lado de los gastos, existe una fuerte tendencia hacia los gastos corrientes (85%) a expensas de los gastos de capital (15%). En el campo de los gastos corrientes también se detectan asimetrías: la preeminencia de los gastos de servicios personales (sueldos, viáticos, etc.) y las transferencias para pagos de jubilación del funcionario público absorben una proporción elevada de los recursos. En cuanto a los gastos de capital, los niveles de inversión física son bajos y el financiamiento de los mismos proviene básicamente de préstamos externos (gráfico 7).

Gráfico 7

Gastos de la Administración Central (Como porcentaje del PBI)



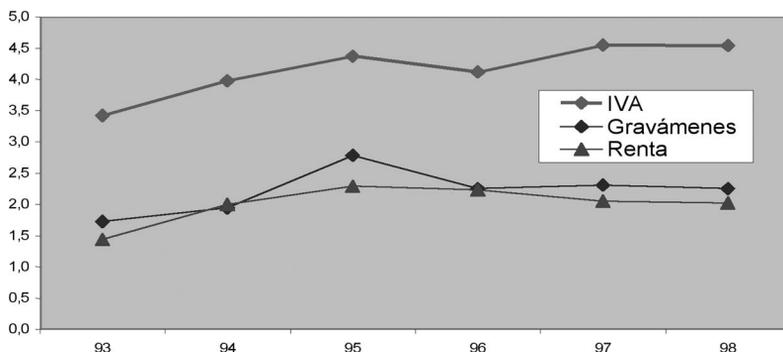
Fuente: D. Borda. Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición. Asunción: UCA / CIDSEP, 2001 .

Al examinar el campo de los ingresos se observa:

1. una baja presión tributaria (menor del 11% del PBI);
2. la gravitación de sólo tres tipos de impuestos (el IVA: 4,5% del PBI; gravámenes aduaneros: 2,2%; y el impuesto sobre las utilidades de empresas: 2%);
3. la escasa importancia de los impuestos directos (no existe el impuesto a la renta personal, el impuesto a la renta presunta de la tierra es muy bajo y el impuesto a las utilidades de las empresas tiene un alto índice de evasión); y
4. un peso importante de las regalías de las hidroeléctricas binacionales (3,6% del PBI), como componente del ingreso no tributario (gráfico 8).

Gráfico 8

Evolución de los principales tributos (como porcentaje del PBI)



Fuente: D. Borda. Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición. Asunción: UCA / CIDSEP, 2001 .

Por último, la dificultad del sector público se manifiesta en la administración ineficiente de la banca pública y del sistema de seguridad social. En el caso de la banca pública, las altas tasas de morosidad y los altos costos administrativos de las seis entidades financieras existentes requieren urgentes reformas para evitar el colapso. Estas entidades, tradicionalmente, no han captado ahorro del público y se han capitalizado gracias a las transferencias del presupuesto general de la Nación y de créditos externos. A esta limitación se suman otras como, por ejemplo, superposición de funciones en cada una de ellas, baja capacidad de gerenciamiento y de manejo de los recursos humanos, falta de una central de informaciones para evaluación de riesgos y poca asistencia a los prestatarios.³²

³² Buttner, José. "Banca Pública: situación y perspectiva", en CADEP- Cuaderno de Discusión Trimestral. Setiembre 1999 , pp. 6-7

El nivel de morosidad de la banca pública llega , en la actualidad, al 44% sobre la cartera de préstamos, en comparación con un promedio del 5% de la banca privada. La banca pública también exhibe un nivel de gastos administrativos y de personal tres veces superior al de la banca privada³³ . El estado actual de las entidades financieras públicas se torna aun más serio cuando se observa que el 68% de sus carteras se destina a préstamos a largo plazo al sector productivo, en comparación con los préstamos del sector privado, que sólo destinan el 20% al mismo sector productivo, pero no precisamente a largo plazo.³⁴

En el caso de la seguridad social, existen en el país tres grupos de fondos de jubilaciones y pensiones:

1. la caja fiscal, que corresponde a empleados y funcionarios públicos, magistrados judiciales, magisterio público y privado, docentes universitarios, Fuerzas Armadas y fuerza policial;
2. las cajas de jubilaciones y pensiones, que conforman trabajadores específicos del sector público (empleados de empresas públicas, empleados bancarios y empleados de la Municipalidad de Asunción);
3. el Instituto de Previsión Social (IPS), que cubre a los trabajadores del sector privado.

La caja fiscal revela un aumento continuo del déficit: en 1997 el saldo negativo fue de - 0,34% del PBI y en 1998 dicho saldo alcanzó -1,10%. Esto implica que el déficit debe ser cubierto con transferencias del Estado, vía partidas presupuestarias. Las cajas de jubilaciones y pensiones del sector público arrojan aún saldos positivos, pero en el futuro pueden registrar déficit: la Caja de Jubilaciones de la Municipalidad de Asunción y la de los empleados bancarios han

³³ Buttner, J. Ídem, p. 8.

³⁴ Ver indicadores financieros del BCP. La banca privada es la responsable del 85% de todos los préstamos en el país.



acusado déficit como consecuencia de la compra de un banco y su posterior quiebra. Los saldos operacionales del IPS son aún positivos pero el riesgo potencial es el déficit actuarial que deberá enfrentar en breve.

El nivel de morosidad de la banca pública llega a, en la actualidad, al 44 % sobre la cartera de préstamos, en comparación con un promedio del 5 % de la banca privada.

3.3. La emergencia del Mercosur

Coincidiendo con las reformas parciales implementadas durante la transición, se firma el acuerdo del Mercosur. La decisión paraguaya de asociarse fue esencialmente política. Sometido el país a largos años de aislamiento —en principio como parte de la política exterior del autoritarismo y luego por imposición externa—, el Mercosur se presentaba como uno de los medios más adecuados para mejorar la imagen exterior y obtener mayor presencia en los foros internacionales y regionales de negociación. Los agentes económicos del Paraguay no dejaron, sin embargo, de ser consultados. La respuesta de los empresarios, principalmente de los productores, era que el país de hecho ya se encontraba integrado comercialmente a Brasil y a la Argentina por efecto del contrabando, pero que esta integración era de “fronteras hacia adentro”. Por consiguiente, si la integración regional resultaba en una apertura de los mercados de los países vecinos, Paraguay comenzaría a integrarse de “fronteras hacia afuera”³⁵ con lo que las pérdidas serían mínimas y las ganancias, máximas. Sin

³⁵ Esta aseveración fue manifestada por empresarios, en septiembre de 1990 durante una reunión convocada por la Cancillería nacional al sector empresarial. Los empresarios (principalmente industriales) seguirían haciendo pública esta opinión durante los primeros años del Mercosur, pero con la aprobación del arancel externo común y su puesta en marcha a partir de 1995, los empresarios importadores se convertían en los principales críticos del ingreso paraguayo al Mercosur.

embargo, las ganancias del Mercosur para el Paraguay tardarían en llegar, desde el momento que las políticas económicas siguieron desfavoreciendo las actividades de diversificación de la producción y el aumento de las exportaciones.

Durante la década del noventa el Paraguay ha presentado los más bajos promedios de crecimiento anual del PBI en el Mercosur. Mientras las economías de Argentina y Uruguay experimentaban un crecimiento económico importante desde los primeros años de la década y Brasil a partir de 1994, la economía paraguaya iniciaba un declive sustancial, ingresando a una fuerte etapa recesiva a partir de 1998. Este comportamiento de la economía paraguaya se reflejaba tanto en una baja capacidad productiva -con excepción de ciertos sectores tradicionales- como en un estancamiento de sus exportaciones totales.

Mientras el comercio de exportación intra Mercosur se cuadruplicaba entre 1991 y 1998, las exportaciones de los países de la región hacia el resto del mundo también aumentaban, con excepción del Paraguay, cuyas exportaciones totales permanecieron estancadas en la década del noventa, aumentando su concentración en los países del Mercosur. En cuanto a las importaciones paraguayas, la tendencia es similar a los demás países del Mercosur; sin embargo, el dinamismo de las mismas responde a un fuerte comercio de reexportación (principalmente de productos suntuarios), sobre el cual el país ha construido su principal ventaja comparativa durante los últimos quince años.

A pesar de una situación de estancamiento económico, el Paraguay también ha sido beneficiado por una tendencia incremental significativa de la inversión extranjera directa en la región. La acumulación de este tipo de flujos de inversión no ha tenido precedentes en las últimas cuatro décadas aunque, de todas maneras, se ha concentrado por demás en los sectores no transables de la economía nacional, principalmente servicios, y por ende no se ha convertido en un dinamizador de los sectores con potencialidades productivas y de exportación al Mercosur.

En definitiva, al evolucionar sobre un modelo basado en la explotación intensiva de algunas materias primas agrícolas y en el



comercio de triangulación o reexportación, la economía paraguaya se ha beneficiado muy poco con la apertura comercial regional, aun cuando Brasil y Argentina son sus socios comerciales de mayor peso.

3.3.1. Las particularidades del comercio exterior paraguayo

A diferencia de la experiencia de los demás socios del Mercosur, el Paraguay se ha caracterizado por ser un país eminentemente comercial, con una economía abierta y por lo tanto no proteccionista, con un escaso desarrollo industrial y agroindustrial, y con una especialización exportadora en dos o tres materias primas agrícolas. La particularidad de este modelo no se ha basado precisamente en el aliento y la dinamización de las exportaciones de productos nacionales, sino en una febril actividad reexportadora de productos terminados provenientes principalmente de los Estados Unidos y países asiáticos, hacia los mercados altamente protegidos de Brasil y Argentina, mayormente por canales ilegales.

El nivel más elevado de exportaciones paraguayas se había obtenido en 1989 con una cifra récord de 1000 millones de dólares. Durante los años siguientes se produjo un descenso de las exportaciones totales del país, para volver al pico anteriormente mencionado en 1996 y, a partir de 1999, sufrir nuevamente un descenso importante. Comparativamente a 1989, las exportaciones paraguayas no han avanzado más allá del monto acumulado ese año y, por lo tanto, han permanecido estancadas durante toda la década del noventa (gráfico 9).

al evolucionar sobre un modelo basado en la explotación intensiva de algunas materias primas agrícolas y en el comercio de triangulación o reexportación, la economía paraguaya se ha beneficiado muy poco con la apertura comercial regional, aun cuando Brasil y Argentina son sus socios comerciales de mayor peso.

Hasta comienzos de la década del setenta los principales commodities exportados por el Paraguay eran la carne y las maderas aserradas. A partir de entonces, los mismos fueron reemplazados por el algodón (tradicional cultivo nacional) y la soja (cultivo instalado en el país por una migración brasileña

importante). Para fines de la década del ochenta el algodón y la soja ya representaban el 60% o más de las exportaciones nacionales. Sin embargo, un declive pronunciado y sistemático del cultivo del algodón a partir de 1991 se convirtió en uno de los hechos más relevantes que explica el actual estancamiento de las exportaciones paraguayas³⁶. Al mismo tiempo que la participación del algodón disminuía dramáticamente, el cultivo y la cosecha de la soja se multiplicaban de modo significativo, llegando a constituir el 50% de las exportaciones para finales de la década del noventa, con lo que el Paraguay pasó a convertirse en el sexto productor mundial de este grano. En los últimos diez años también se incrementó la importancia de los productos no tradicionales en el total de las exportaciones. Luego de una participación del 15% de los productos no tradicionales en los años ochenta, ésta aumentó a cerca del 30% en la década siguiente. De todas maneras, el aumento considerable de la exportación de soja y el incremento de la participación de los productos no tradicionales en el total de ventas externas, no fueron suficientes para romper con la tendencia al estancamiento de las exportaciones.

La participación del Mercosur como mercado de destino de las exportaciones paraguayas era del 36% en 1991, escalando al 52% en 1998 y al 62% en 2000. Sin embargo, este aumento de la participación del Mercosur en el total de las exportaciones paraguayas no reflejaba

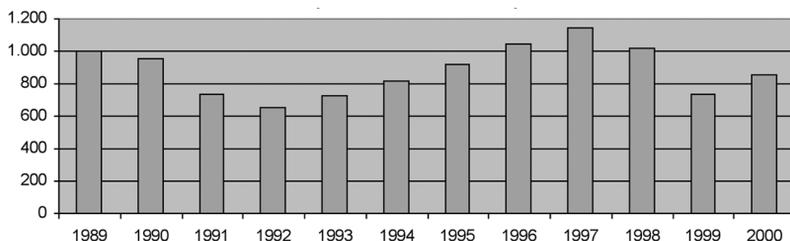
**Comparativamente a 1989 ,
las exportaciones
paraguayas no han
avanzado más allá
del
monto acumulado ese año
y, por lo tanto, han
permanecido estancadas
durante toda la década del
noventa**

³⁶ De una producción total de alrededor de 700.000 toneladas en 1991, la misma se reducía a menos de 100.000 toneladas para la cosecha 1996-97.



Gráfico 9

Paraguay: Evolución de las Exportaciones (en millones de U\$S)

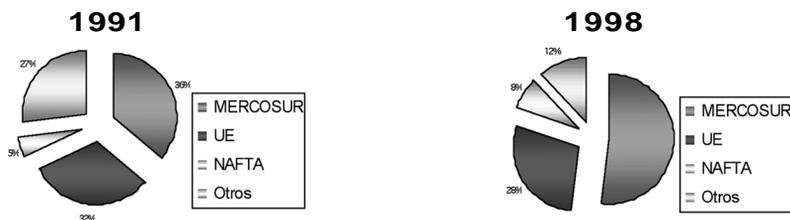


Fuente: Banco Central del Paraguay

necesariamente un mayor dinamismo de las mismas, sino simplemente un incremento de la concentración en la región, a partir del levantamiento de las barreras tarifarias. En otras palabras, al no producirse un aumento del total de las exportaciones paraguayas, la mayor participación del Mercosur como mercado de destino ha implicado orientar más cantidad del mismo volumen de ventas totales a la región contigua.

Gráfico 10

Paraguay: Exportación de bienes

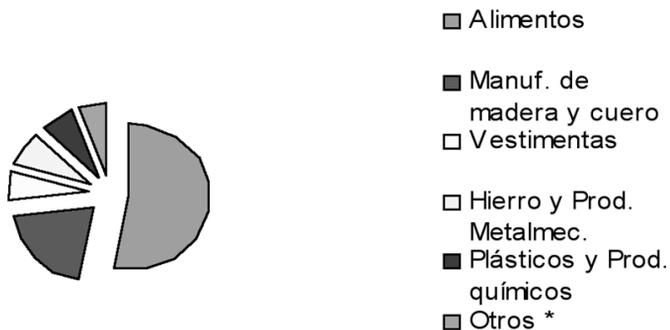


Fuente: Banco Central del Paraguay

Sin embargo, este aumento de la participación del Mercosur en el total de las exportaciones del Paraguay se ha traducido también en mayores oportunidades para la colocación de productos no tradicionales. Así, para 1998 el 30% de las exportaciones hacia el Mercosur consistían en productos no tradicionales, frente a un 23% de los mismos rubros en los mercados del resto del mundo, mayormente la Unión Europea. Entre los rubros no tradicionales exportados al Mercosur se destacan cereales, frutas y hortalizas, preparados alimenticios, manufacturas de madera y cuero, vestimentas, varillas de hierro y productos metalmecánicos, plásticos, productos químicos y farmacéuticos. Los rubros no tradicionales exportados al resto del mundo se concentran en alimentos y manufacturas de madera y cuero, y también en productos químicos (gráficos 11a-11b).

Gráfico 11a

Paraguay: Exportaciones no tradicionales al Mercosur 1998

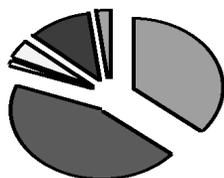


Fuente: Banco Central del Paraguay

* Incluyen manufactura de cartón, prod. gráficos, calzados, cerámica, manuf. de aluminio y de cobre, juguetes y otros.

Gráfico 11 b

Paraguay: Exportaciones no tradicionales al resto del mundo - 1998



- Alimentos
- Manuf. de madera y cuero
- Vestimentas
- Hierro y Prod. Metalmec.
- Plásticos y Prod. químicos
- Otros *

Fuente: Banco Central del Paraguay

* Incluyen manufactura de cartón, prod. gráficos, calzados, cerámica, manuf. de aluminio y de cobre, juguetes y otros.

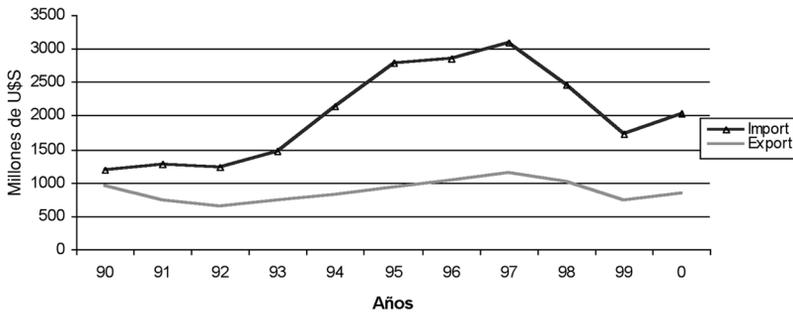
Entre los productos tradicionales el predominio del Mercosur como mercado de destino es mayor en las fibras de algodón y la carne, mientras que la soja se dirige sobre todo al mercado europeo. Las maderas brutas y semiprocesadas son exportadas en su totalidad a la región.

De todas maneras, y a pesar del aumento de la participación de los rubros no tradicionales, la oferta exportable paraguaya sigue siendo reducida y la apertura del mercado regional no fue aprovechada mayormente por el Paraguay, sobre todo en términos de una mayor colocación de productos nuevos y manufacturados, al no alentarse la diversificación agrícola ni tampoco un proceso de industrialización.

En relación a las importaciones, entre 1990 y 1997 éstas se incrementaron en un 160% para luego tomar un rumbo descendente a partir de 1998, como resultado del proceso de recesión económica. El dinamismo de las importaciones paraguayas no solamente contrasta con el estancamiento de las exportaciones, sino que viene a confirmar

Gráfico 12

Paraguay: Balanza Comercial Registrada



Fuente: Banco Central del Paraguay

su caracterización de país eminentemente comercial. Esto se hace patente cuando se examina la composición de las importaciones, que se concentran en un 70% en bienes de consumo finales y no precisamente en bienes de capital o insumos industriales o agrícolas.

Al contrario del caso de las exportaciones, el crecimiento importante de las importaciones paraguayas en la década del noventa es coincidente con el dinamismo importador demostrado por los demás países de la región durante el mismo período. Sin embargo, la diferencia entre las importaciones paraguayas y las importaciones de los países socios del Mercosur se encuentra en la participación del Mercosur y el resto del mundo como mercados de origen. En el caso de la Argentina, la participación del Mercosur como mercado de origen de sus importaciones creció del 22 al 24% entre 1991 y 1998, mientras que en Brasil se incrementó del 11 al 16% y en Uruguay del 43 al 44%.³⁷ Este aumento ha sido más intenso en el

³⁷ SAM. Datos del Comercio Exterior.



caso del Paraguay, que entre 1991 y 1998 ha visto incrementar la participación del Mercosur como mercado de origen, de un 28 a un 51% del total de sus importaciones, lo que es un fuerte indicio de desvío del comercio.

Este aumento ha sido más intenso en el caso del Paraguay, que entre 1991 y 1998 ha visto incrementar la participación del Mercosur como mercado de origen, de un 28 a un 51 % del total de sus importaciones, lo que es un fuerte indicio de desvío del comercio.

Desde inicios de la década del noventa, las importaciones paraguayas del Mercosur se concentraron en combustibles (principalmente provenientes de la Argentina), químicos y plásticos, maquinarias y materiales de transporte. A partir de 1995 el rubro de bebidas y alimentos se convirtió en el de mayor peso dentro de las importaciones paraguayas de productos provenientes del Mercosur.³⁸ Al mismo tiempo, para 1991 el déficit comercial con el Mercosur alcanzó la cifra de 138 ,5 millones de dólares, que se elevó significativamente a 852 ,5 millones para 1998 , manifestándose así una tendencia similar a la brecha experimentada en la balanza comercial –registrada- total del país .³⁹ En síntesis, la mayor concentración de las exportaciones paraguayas en el Mercosur, no ha tenido ninguna incidencia sobre el déficit comercial con los socios del Mercosur, que fue ampliándose considerablemente, reafirmando con ello que la apertura del mercado regional para el Paraguay ha sido aprovechada sólo en un sentido: aumentar las colocaciones de productos brasileños, argentinos y uruguayos en el país.

El análisis del comercio exterior paraguayo con el Mercosur y con el resto del mundo realizado hasta aquí ha sido sobre la base de cifras registradas o que responden al comercio legal. Pero dado el alto nivel de actividades de contrabando o de comercio exterior no

³⁸ Ídem.

³⁹ BCP. Informe Económico 2000 . Comercio Exterior. Sitio web, p.4

registrado, es preciso hacer referencia a las estimaciones de este último, de manera tal que permita tener un entendimiento más cabal de los flujos comerciales y de la relación particular que se establece entre el Paraguay y el Mercosur.

Aun cuando el comercio no registrado fue una constante en el comercio exterior del país por varias décadas, un aumento significativo de este comercio se experimentó en la década del setenta, principalmente a través de las importaciones provenientes de la Argentina y Brasil. El contrabando de importaciones de los países vecinos se mantuvo fuerte durante las décadas siguientes y ni siquiera llegó a desaparecer a fines de los noventa, cuando se estableció una zona de libre comercio en el Mercosur (arancel cero). Así, por ejemplo, de acuerdo con estimaciones oficiales del Paraguay, el tráfico no registrado de importaciones desde la Argentina y Brasil era equivalente al 31% de todas las importaciones desde esos países en 1998, aumentando a 35% para fines de 1999.⁴⁰

Este tráfico no registrado había adoptado diversas formas a partir de la década del setenta. Aparte de las importaciones ilegales de Brasil y Argentina, que tenían como destino el consumo dentro del país, bienes argentinos importados por el Paraguay terminaron ingresando ilegalmente en el mercado brasileño y productos brasileños ingresados al Paraguay volvían al mercado brasileño para su consumo final o para su exportación. Este comercio de triangulación regional facilitado por Paraguay ha tenido como objetivo principal la evasión de cargas impositivas internas y niveles arancelarios elevados dentro de la Argentina y Brasil. La desgravación arancelaria dentro del Mercosur ha ayudado a reducir en parte este tráfico ilegal, pero el mismo persiste debido a las fuertes cargas impositivas internas, principalmente en el Brasil.

A mediados de la década del ochenta se iniciaba otro tipo de comercio de triangulación, esta vez con productos provenientes de extrazona, mayormente del este asiático y de los Estados Unidos. Las importaciones, fundamentalmente de artículos de consumo suntuario

⁴⁰ BCP. Informe Económico 2000 . Comercio Exterior. Sitio web, p.7

(como cigarrillos, bebidas alcohólicas, relojes, cámaras, juguetes, electrónica, artículos de informática, perfumes, etc.), ingresaban al país en forma ilegal y se reexportaban también en forma ilegal a los países vecinos, siendo el Brasil el principal mercado de destino. La fronteriza Ciudad del Este se ha convertido en el símbolo de este comercio de triangulación, pero es sabido que la mayor parte del contrabando de reexportación de estos productos al Brasil no ha tenido a esta ciudad como su principal plataforma⁴¹. Los volúmenes del comercio de triangulación crecieron considerablemente, a tal punto que las autoridades paraguayas decidieron establecer un régimen arancelario y fiscal preferencial, en 1989 y en 1992 respectivamente, para alentar a que este comercio se registrase y aumentar así la recaudación tributaria⁴². Asimismo, al acordarse el arancel externo común en el Mercosur, el Paraguay incluyó todos los productos de este comercio (denominado “régimen de turismo”) dentro de la lista de excepciones⁴³.

De acuerdo con estimaciones oficiales, para 1995 el 38% de las importaciones del país eran consideradas como no registradas y esta cifra se elevaba al 43% para 1999. Sin embargo, las actividades de importación sufrieron un descenso importante a partir de 1998 y, por lo tanto, también se resintieron las actividades no registradas y de triangulación (cuadro 1). Es importante observar que entre 1995 y 1999 las cifras estimadas de reexportación constituyeron en promedio el 67% de las importaciones totales. Es decir, dos tercios de las importaciones paraguayas no tienen como destino el mercado local, sino los mercados de los países vecinos.

⁴¹ Los productos importados de la extrazona se han distribuido en territorio brasileño a partir de puertos francos paraguayos sobre la costa atlántica, encargados de distribuir los contenedores a varias ciudades del Brasil, en lugar de dirigirlos a territorio paraguayo. Otra vía ha sido el aeropuerto de la ciudad brasileña fronteriza de Foz de Iguazú y, más tarde, el paraguayo Aeropuerto Guaraní, donde las cargas recibidas por importadores paraguayos eran redirigidas a territorio brasileño en avionetas.

⁴² Se estableció un arancel del 7% y un IVA del 2% (el IVA general establecido en el país es de 10%).

⁴³ Se debe recordar que el Paraguay ha salido favorecido con una lista de excepciones de 399 productos, la más elevada entre los cuatro países. Uruguay había contado con 300 productos y Argentina y Brasil con menos.

Cuadro 1**Paraguay: balanza comercial real**

	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones registradas *	919 ,3	1.043 ,4	1.142 ,8	1.014 ,1	740 ,8
Reexportaciones**	3.299 ,3	2.753 ,5	2.737 ,2	2.637 ,9	1.966 ,2
TOTAL	4.218 ,6	3.796 ,9	3.880 ,0	3.652 ,0	2.707 ,0
Importaciones registradas	2.782 ,2	2.850 ,5	3.099 ,2	2.470 ,8	1.725 ,1
Importaciones no registradas (estimaciones)	1.706 ,8	1.532 ,9	1.093 ,2	723 ,7	1.286 ,4
TOTAL	4.489 ,0	4.383 ,4	4.192 ,4	3.914 ,5	3.011 ,5
Déficit/superávit	- 270 ,4	- 586 ,5	- 312 ,4	- 262 ,5	- 304 ,5

Fuente: Banco Central del Paraguay. Informe Económico 2000 . Anexo Estadístico

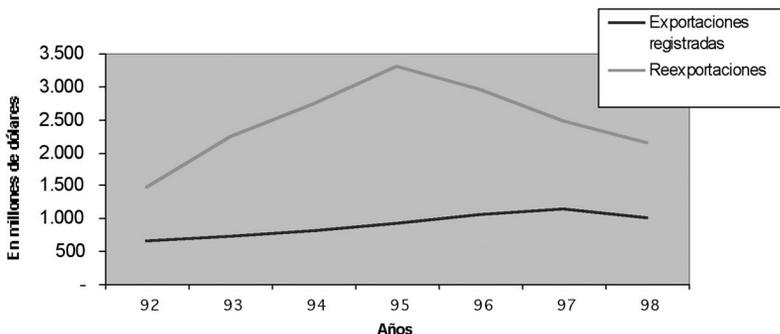
* Productos nacionales. ** Productos extranjeros (estimaciones).

La importancia de las reexportaciones en el comercio exterior paraguayo es notoriamente visible al examinar y comparar las cifras de las reexportaciones de productos extranjeros con las ventas externas de bienes nacionales. Las primeras más que duplican a las segundas. De lo visto se desprende claramente que Paraguay ha construido su ventaja comparativa no sobre las exportaciones de productos nacionales, sino sobre la de productos extranjeros o reexportaciones. Todo ello confirma que el aprovechamiento de la apertura de los mercados regionales para el Paraguay continuó concentrándose en las reexportaciones y no en la diversificación de la producción y exportación de bienes genuinamente nacionales (gráfico 13).

Es importante tener en cuenta esto último cuando se hace referencia al agotamiento del modelo económico paraguayo. Uno de los pilares de este modelo ha sido el comercio de triangulación

Gráfico 13

Paraguay: Exportaciones Totales



Fuente: Banco Central del Paraguay. Estimaciones Oficiales

o reexportación. Sin embargo, hacia finales de la década del noventa varios factores explicaban el decaimiento de este tipo de comercio. En primer lugar, los mayores controles fronterizos por parte de las autoridades brasileñas, que terminaron en un acuerdo entre Paraguay-Brasil hacia fines del 2000 para lograr una reducción de este tipo de comercio. En segundo lugar, la devaluación de la moneda brasileña, que ha afectado principalmente al comercio de reexportación del Paraguay. Y en tercer lugar, la recesión económica iniciada en el país en los últimos años.

Paraguay ha construido su ventaja comparativa no sobre las exportaciones de productos nacionales, sino sobre la de productos extranjeros o reexportaciones.

3.3.2. La inversión extranjera directa

Como parte de la experiencia latinoamericana de la década del noventa, Paraguay no estuvo ajeno a una afluencia significativa de Inversión Extranjera Directa (IED). En la década del ochenta el flujo acumulado (stock) de IED en el país alcanzaba tan sólo a 165 millones de dólares, en contraste con la década de los noventa, cuando los flujos acumulados de inversión extranjera llegaban a 1400 millones⁴⁴. La evolución de los flujos netos de IED⁴⁵ en el período 1990-1998 es significativa: de 71,1 millones de dólares en 1990 se logra llegar en 1998 a 318,6 millones. Solamente entre los años 1995 y 1998 el monto acumulado de flujos de la IED ha representado el 67% del total para toda la década. El aumento sostenido de la inversión extranjera se frena en 1999, con una abrupta caída de los flujos. La causa de esta caída obedece tanto a la inestabilidad política del país en ese año, como al inicio de un período de recesión económica sostenida.

La acumulación de inversión extranjera directa en la década del noventa es varias veces mayor que la acumulada en las tres o cuatro décadas anteriores. Sin embargo, esta acumulación ha guardado muy poca relación con el comportamiento de la economía en general; esto es, ha habido una relación inversa entre crecimiento económico y crecimiento de la IED en el Paraguay. El coeficiente de los flujos de la IED sobre el PBI nacional en el período 1992-1999 ha sido del 2%, una cifra

La evolución de los flujos netos de IED en el período 1990 - 1998 es significativa: de 71,1 millones de dólares en 1990 se logra llegar en 1998 a 318,6 millones.

⁴⁴ Las cifras acumuladas para la década del setenta alcanzan a 147 millones de dólares. Los datos de IED para las décadas del setenta y ochenta pertenecen a la CEPAL. Para la década del noventa los datos corresponden al Banco Central del Paraguay (BCP).

⁴⁵ El flujo neto es igual al total de los ingresos de IED menos las amortizaciones de préstamos y pérdidas del ejercicio, según lo indica el concepto utilizado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

relativamente alta. Sin embargo, examinando por separado los sectores de la economía nacional, se advierte que este coeficiente fue menor en aquellos sectores de mayor dinamismo: agricultura y servicios, en los que la participación fue del 26 y del 54% en el PBI nacional, respectivamente⁴⁶. Para el período 1992-1998 el coeficiente de la IED sobre el PBI agrícola fue sólo de 0,9% y para el PBI servicios, el 1,4% (cuadro 2).

Cuadro 2

Participación sectorial IED /PBI (%)

Sectores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1992 1998
Primario	1,4	0,6	0,2	0,5	0,5	3,2	-0,1	0,9
Secundario	5,7	2,8	3,5	4,7	4,5	2,8	4,5	4,1
Terciario	0,3	0,5	1,4	0,9	2,6	1,9	2,3	1,4

Fuente: Banco Central del Paraguay: Estadísticas Económicas, Dpto. de Economía Internacional.

En el sector servicios y comercio es donde crecientemente se han ido concentrado los flujos de la IED en la década del noventa. Conjuntamente con el sector industrial explican, en promedio, el 88% de todos los flujos de la IED en el período estudiado. Uno de los subsectores más importantes para los flujos de la IED, dentro de los servicios, lo representa el grupo de finanzas y seguros, específicamente a partir de 1995, año en el que se inician las sucesivas crisis financieras que culminan con la liquidación de la mayor parte de la banca nacional. El subsector comercio (importación y venta de bienes de consumo final) muestra una ínfima participación en los primeros años de la década, para luego experimentar un crecimiento significativo a partir de 1997. En el período 1997-1998 se observa una fuerte llegada de inversión

externa directa en el rubro de comunicaciones (telefonía celular, televisión dirigida y otros), mientras que entre los años 1994 y 1996 se produce una participación importante de IED en el subsector de transporte y almacenaje.⁴⁷

En el sector secundario o manufacturero, los flujos de IED se han concentrado en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, con una fuerte participación en los inicios de la década del noventa, pero con un llamativo descenso a partir de mediados del decenio. Este movimiento descendente ha sido característico en todos los subsectores industriales. La participación de la IED en el sector primario (granos, algodón, madera) fue considerable en los primeros años, pero sufrió un fuerte descenso a partir de 1994 y un repunte excepcional en el bienio 1997-1998.⁴⁸

En resumen, el sector terciario es actualmente el principal receptor de IED. Desde 1996 dichos flujos han sido crecientemente mayores que los destinados a los sectores productores de bienes,⁴⁹ mientras que se observa una tendencia decreciente en los flujos de inversión hacia la agricultura y la explotación forestal, sectores fuertemente exportadores. Al mismo tiempo, la inversión extranjera en el sector industrial se mantiene inalterada o, en el peor de los casos, con una tendencia decreciente en los últimos años de la década del noventa.

Los flujos de la IED provinieron en especial de dos regiones económicas, el Mercosur y la Unión Europea (UE), que en conjunto contribuyeron con el 67,6% en el período 1992-1998. El Mercosur ha contribuido con más de 500 millones de dólares en IED, esto es, el 36,1% del total de inversión extranjera acumulada hasta 1998. Por su parte, la UE ha contribuido con un monto acumulado de 438,9 millones, esto es, el 32% del total. La tercera región más importante para el

⁴⁶ El resto corresponde a manufacturas (15%) y a construcción (5%)

⁴⁷ "Encuesta a Empresas Extranjeras". Banco Central del Paraguay. Departamento de Economía Internacional.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Para el período 1997-1998 el 71% de los flujos de la IED se concentraban en el sector terciario.

Paraguay es el NAFTA, con una participación del 16,6% y un monto acumulado de 231 ,6 millones. El 100% de estas inversiones proviene de empresas de los Estados Unidos.⁵⁰

Es interesante notar que ha habido una acumulación creciente de la IED en los sectores

que operan con la demanda local. De hecho, las ventas de empresas extranjeras en 1998 indican que dos tercios de las mismas se dirigen al mercado doméstico, ya sea de manufacturas o de servicios, mientras que un 25% se concentraba en la exportación de productos agrícolas, especialmente la soja, cuya producción y exportación aumentaron considerablemente en la década considerada.⁵¹

Es muy probable que sin la formación del Mercosur y sin la presencia de economías emergentes, como las de Argentina y Brasil, con señales de apertura y reforma, hubiera sido muy difícil una llegada de montos significativos de inversión extranjera directa a la región y, por ende, el Paraguay difícilmente pudiera haber sido identificado como una zona de destino de una porción del boom de la IED de la década del noventa. Sin embargo, los principales determinantes de la atracción de la IED hacia el Paraguay no se explican por un cambio de la política económica, como ha sido el caso de los países vecinos, sino que han sido más específicos y tienen que ver con demandas insatisfechas en el mercado interno, especialmente en ciertos rubros y segmentos, y con las perspectivas de crecimiento de la producción de la soja, principal rubro de exportación.⁵² En conclusión, una acumulación considerable de la inversión extranjera en la década del noventa no fue debidamente aprovechada para diversificar y aumentar la oferta exportable del país.

Los flujos de la IED provinieron en especial de dos regiones económicas, el Mercosur y la Unión Europea (UE), que en conjunto contribuyeron con el 67 , 6 % en el periodo 1992 - 1998 .

⁵⁰ Encuesta a Empresas Extranjeras. Banco Central del Paraguay. Departamento de Economía Internacional.

⁵¹ Masi, F. (2001).

⁵² Masi, F. (2001).

4. LOS DESAFÍOS DEL PARAGUAY EN LA PRIMERA DÉCADA DE

2000

El Paraguay deberá dar respuesta a diversos problemas en los próximos diez años, problemas que están representados por desafíos concretos, tanto en el orden político y económico interno, como aquellos derivados del proceso de integración regional. El desafío político consiste en la construcción de una nueva elite que logre consensuar metas básicas hacia donde el país deberá transitar a fin de superar su estancamiento económico y su crisis social. El desafío económico es transformar el Estado, ofrecer predictibilidad a los inversores, evitar desequilibrios macroeconómicos mayores y favorecer políticas de aliento a la producción. Finalmente, un Paraguay fuera del Mercosur no es una opción ni tampoco un desafío. Los mayores beneficios políticos y económicos que puede recibir el Paraguay como país mediterráneo, es integrando un proyecto regional más profundo que el actual.

4.1. El desafío político

Durante los últimos tres años, el deterioro económico y social del país se ha acelerado. Las presiones hacia cambios sustanciales en el manejo de la política económica se hacen sentir a partir de movilizaciones incesantes de organizaciones sociales, sobre todo campesinas, que son las que han sido más afectadas por los altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso generados en la década pasada. Estas presiones también provienen de organismos internacionales, tanto multilaterales como de cooperación bilateral, y de sectores empresariales. Sin embargo, ante un largo período de postergaciones en la toma de decisiones dirigidas a las reformas económicas (1993-2001), las soluciones que se imponen son cada vez más drásticas, sin que se vislumbren mejoras en los ingresos y en la calidad de vida de los habitantes a corto plazo, sino



mayores efectos nocivos, como la permanencia o el aumento de los niveles de desempleo.

La dirigencia política ha permanecido poco permeable a los grandes problemas nacionales y ha dedicado la mayor parte del tiempo a sus luchas

intestinas o, a lo sumo, a reproducir un sistema económico y de administración del Estado deteriorado e incompatible con las necesidades perentorias de la población. El primer desafío, entonces, es la formación de una nueva clase política, modernizante y no electoralista, que actúe directamente en respuesta a las demandas ciudadanas. Es posible observar la gestación de esta nueva clase en ciertos liderazgos de los partidos tradicionales. Pero donde la misma se observa con más claridad es fuera de los tres partidos que hoy dominan la escena política del país, a partir de nuevos proyectos, algunos dispuestos a competir en la arena política y otros que todavía se presentan como movimientos ciudadanos. Sin embargo, es poco probable que algunos de estos proyectos reúnan la suficiente fuerza electoral como para ganar el gobierno en las próximas elecciones de 2003, teniendo en cuenta que se ha probado que el comportamiento de la clientela política de los partidos tradicionales contiene altos niveles de lealtad, aun en las mayores adversidades económicas.

El segundo desafío, por lo tanto, es construir la alternancia en el poder político. Las elecciones internas del Partido Colorado, realizadas en mayo de 2001, otorgaron la presidencia de esa organización -por primera vez- a una figura modernizante y reformadora. Sin embargo, tanto las alianzas como los cuadros políticos que sostienen a este nuevo

El primer desafío, entonces, es la formación de una nueva clase política, modernizante y no electoralista, que actúe directamente en respuesta a las demandas ciudadanas.

⁵³ Nicanor Duarte Frutos, un político de 44 años, es el nuevo titular del Partido Colorado. Duarte Frutos ha sido identificado siempre como una figura independiente dentro del Partido Colorado y con una tendencia más abierta que la tradicional autoritaria del partido oficialista.

líder pertenecen a las tendencias tradicionales y autoritarias del partido oficialista, de fuerte arraigo en esa estructura política. Es difícil emprender las reformas económicas y sociales a partir de un partido que se ha mantenido más de cincuenta años en el poder y que ha tejido una serie de intereses y privilegios dentro y fuera de la administración gubernamental, privilegios que precisamente deben ser afectados por estas reformas.

La construcción de la alternancia en el poder político debe cimentarse en grandes consensos nacionales -y éste es el tercer desafío- con propuestas acordadas entre los actores políticos y sociales, y los agentes económicos sobre cómo enfrentar los principales problemas y conflictos en el país y sobre las medidas concretas a instrumentar para el logro de los objetivos. Una vez negociados estos consensos nacionales, se debe instalar un control estricto sobre el cumplimiento de los mismos por encima de los internismos y de los resultados electorarios. Es por ello que construir la alternancia en el poder representa un proyecto inclusivo tanto en contenido como en votos, a diferencia de la práctica corriente de los partidos políticos tradicionales del Paraguay.

La gestación de una nueva clase política, con prácticas más democráticas y transparentes en funciones partidarias y gubernamentales, capaz de generar una alternancia política real que responda a las principales demandas de cambio en el país sobre la base de consensos nacionales, es una tarea que se ha postergado en los últimos diez años. El desafío político, entonces, es comenzar la tarea y evitar los retrasos, para no seguir acumulando costos aun más altos. La crisis política y económica actual del Paraguay corre el peligro de volverse endémica, por lo que la alternativa es hacer que esta misma crisis se convierta en un punto de inflexión que cierre definitivamente el capítulo de la prolongada y desgastada transición.

4.2. El desafío económico

La resolución de los problemas económicos está estrechamente vinculada a la capacidad del estamento político para impulsar los cambios e introducir una nueva forma de gestión y de diseño de política hacia el interior del Estado. El país enfrenta hoy cinco obstáculos que deberían ser vencidos para reactivar su economía y retomar el sendero del crecimiento.

En primer lugar, la emergencia del riesgo de inestabilidad macroeconómica. El déficit fiscal se acerca al 4,5% del PBI y el endeudamiento es del orden del 35% del PBI, con un crecimiento continuo del gasto público y una caída de los ingresos fiscales. Concomitantemente, las reservas internacionales han sufrido una fuerte contracción en los últimos años, como resultado de la caída de la actividad económica y las continuas intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario; asimismo, las tasas de interés se mantienen elevadas, dificultando el repunte del consumo y la inversión. Esta situación exige tanto medidas drásticas de disciplina fiscal, que pueden resultar muy impopulares, como señales de reducción de las tasas de interés, y una estabilización de las reservas internacionales.

En segundo lugar, sigue pendiente la reforma del Estado. De la serie de medias anunciadas hasta ahora, se ha avanzado sólo en el proceso de privatización de las telecomunicaciones y del servicio de agua y alcantarillado. Las reformas de otras áreas clave para la modernización del Estado, como la función y la gestión públicas, el seguro social, la banca y las finanzas públicas, siguen sin perspectiva de cambio inmediato. La presión externa e interna no ha sido suficiente para acelerar el cambio, resistido por la burocracia estatal y el partido oficialista.

En tercer lugar, el debilitamiento de las instituciones, principalmente la escasa segu-

Las reformas de otras áreas clave para la modernización del Estado, como la función y la gestión públicas, el seguro social, la banca y las finanzas públicas, siguen sin perspectiva de cambio inmediato.

ridad jurídica, la expansión del negocio ilegal y la inestabilidad política y social crean un clima poco propicio para las inversiones. Con la apertura política se ha recuperado la libertad, pero se ha perdido el orden y la predecibilidad de las reglas económicas como para facilitar las inversiones de largo plazo.

Por último, la reactivación económica después de tres años de recesión es el mayor desafío para un sector productivo con un bajo nivel de especialización y dependiente del sector agrario. La recuperación de la producción está a expensas de una renovación de las inversiones de capital y de un mayor esfuerzo por mejorar la exportación de productos agroindustriales y de otras manufacturas.

4.3. El desafío del MERCOSUR

La única ganancia cosechada por el Paraguay dentro del Mercosur ha sido, hasta el momento, política. Gracias a él y a su cláusula democrática, el Paraguay pudo sortear una serie de intentos de ruptura del orden constitucional y el proceso de transición democráticos.

El hecho de que el Paraguay no haya obtenido ganancias económicas o comerciales del Mercosur no tiene como explicación la estructura ni la evolución del proyecto de integración regional. Como ya se ha demostrado, el estancamiento de la economía paraguaya en los años noventa, la ausencia de dinamismo de las exportaciones y la acumulación de inversión extranjera en sectores no transables son hechos que responden a condicionamientos internos y a políticas económicas que han seguido apuntalando un modelo económico poco afín al aprovechamiento de la apertura de mercados regionales.

Tampoco se puede afirmar que el Mercosur haya significado pérdidas para el Paraguay. El aumento de la brecha comercial como resultado de la entrada de un mayor volumen de productos de la zona, es la consecuencia de la natural tendencia importadora del país, como parte de una economía tradicionalmente abierta. La adopción de un arancel externo común con niveles más elevados que el promedio

nacional no ha afectado mayormente a los sectores productivos e industriales (principales compradores de insumos y bienes de capital), sino al comercio ilícito de triangulación. La devaluación de la moneda brasileña en 1999 ha afectado mayormente al comercio de reexportación (triangulación), que es donde el Paraguay ha construido su dependencia con el Brasil en los noventa. El escaso avance en la eliminación de las barreras paraarancelarias ha afectado a todos los países del Mercosur y no solamente al Paraguay.

El principal desafío para este país es, entonces, superar el estadio de actor pasivo en la integración regional y de actor activo en la triangulación comercial ilícita. Este desafío persiste aún en ausencia de un proyecto de integración regional. Es decir, la meta para el Paraguay es crecer económicamente y hacer crecer las exportaciones, establecer medidas de aliento a rubros competitivos y emprender la búsqueda de nuevos mercados de destino.

Teniendo en cuenta las características de una economía tradicionalmente abierta, la primera pregunta que se plantea es si convendría más al Paraguay permanecer fuera de una unión aduanera imperfecta como el Mercosur. En este escenario, tendría mayor libertad para fijar su política comercial y podría resultar menos afectado por la inestabilidad económica de Brasil y la Argentina. Sin embargo, esta decisión podría agregar aun más debilidades a la economía paraguaya, desde el momento en que la misma no tiene la capacidad de convertirse en un global trader como Chile, ni en el corto ni en el mediano plazo. Un Paraguay fuera del Mercosur puede colocar al país en una situación geopolítica y geocomercial muy incómoda entre dos proyectos de integración regionales en América del Sur (Comunidad Andina y Mercosur); puede, al mismo tiempo, significar pérdidas en preferencias arancelarias con países, como la Argentina y Brasil, con los cuales ha estructurado una relación muy cercana, tanto económica como comercial, cuyos mercados son los más naturales para el Para-

El principal desafío para este país es, entonces, superar el estadio de actor pasivo en la integración regional y de actor activo en la triangulación comercial ilícita.

guay; y puede verse, de todas maneras, afectado por los vaivenes de las economías de estos mismos países -como históricamente ha ocurrido- sin beneficiarse con las ventajas propias de un socio del proyecto de integración.

Si la alternativa es retrotraer el Mercosur a una zona de libre comercio, ¿qué ventajas y desventajas podría reportar esta situación al Paraguay? La primera es la libertad para fijar sus propios topes arancelarios, que serán indudablemente menores a los del arancel externo común acordado, hasta el momento, por el Mercosur; esto favorecería la importación de insumos y bienes de capital de diversos orígenes, asegurando mayor calidad a los procesos industriales y evitando ataduras a los fabricantes de la región. La segunda es la posibilidad de mantener los regímenes especiales de importación, como la admisión temporaria, que actualmente adquieren una importancia singular ante el despegue de la industria maquiladora, la cual se ha convertido en el último año en el conducto principal del aumento de la oferta exportable. Al permanecer el Mercosur como zona de libre comercio, no necesariamente existiría obligación de negociaciones comerciales en bloque. Ello podría ser interpretado como otra ventaja para el Paraguay desde el momento en que dispondría de mayor soberanía para establecer acuerdos comerciales con diversos países y bloques, en los términos más convenientes para el país.

Sin embargo, el escenario del Mercosur como zona de libre comercio puede traer consigo significativas desventajas para el Paraguay. En primer lugar, al no estar condicionado por el arancel externo común, se seguirá alentando un comercio de triangulación ilegal y provocando mayores conflictos con los vecinos. Además, un estímulo a este tipo de comercio significará -como hasta ahora- un desaliento de las inversiones nacionales y extranjeras en sectores productivos y exportadores. En segundo lugar, no está demostrado que el Paraguay haya obtenido mayores beneficios como país individual en las negociaciones comerciales con países o bloques fuera del Mercosur; la experiencia histórica refleja, por el contrario, las debilidades de un país pequeño y sin mucha capacidad negociadora. En tercer lugar, un Mercosur reducido a una zona de libre comercio

implicaría que los países se liberarían de compromisos tales como la coordinación macro-económica, la creación de canales institucionales eficientes de solución de controversias, el desmantelamiento de barreras

no arancelarias y el establecimiento y funcionamiento de políticas comunes. Para los países pequeños estos compromisos son esenciales a los efectos de que los beneficios de la integración no se limiten a simples preferencias arancelarias.

Por lo tanto, un Mercosur que se dirija a profundizar la unión aduanera es la alternativa óptima para un país pequeño y mediterráneo como el Paraguay. En primer lugar, porque podrá ser parte de armonizaciones y puestas en funcionamiento de políticas de la agenda comercial regional y multilateral, cuya implementación se hace más difícil en forma aislada. En segundo lugar, una profundización del Mercosur exigirá al país acelerar las reformas necesarias para el cambio del modelo económico actual. En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, en un estadio superior al actual el Mercosur deberá implementar políticas que eviten profundizar el atraso de zonas y países menos desarrollados, reduciendo las asimetrías. En cuarto lugar, y siempre en relación con el desarrollo, las características similares y complementarias de los países de la región en términos de rubros con ventajas competitivas, permitirán al Paraguay ser parte de cadenas de producción y exportación del Mercosur. En definitiva, el Paraguay obtendrá mayores beneficios si se conforma como una unidad económica próspera del Mercosur, antes que si actúa como un país aislado con actitudes acordes con una supuesta soberanía comercial.

un Mercosur que se dirija a profundizar la unión aduanera es la alternativa óptima para un país pequeño y mediterráneo como el Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Abente, Diego (1989). "Stronismo, PostStronismo and the Prospects for Democratization", en Working Paper, No. 119. Kellogg Institute; University of Notre Dame.
- Borda, Dionisio (1989). "La estatización de la economía y la privatización del Estado en Paraguay", en Estudios Paraguayos, Vol. XVII, Nos. 1-2.
- Borda, Dionisio (1994). Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo. Universidad Católica. Asunción.
- Borda, Dionisio (1995) "Economía y Estado en la Transición", en Mercosur. Integración e identidades. AEP. Asunción.
- Borda, Dionisio y Masi, Fernando (1998). Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90. CIDSEP-UCA. Asunción.
- Borda, Dionisio (2000). "Situación del empleo y competitividad en Paraguay", en Borda, D. y Masi, F. (eds). Los retos de la competitividad. Gobiernos, empresas y empleo en Paraguay. CADEP. Asunción.
- Borda, Dionisio (2001). Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición. UCA / CIDSEP. Asunción.
- Buttner, José (1999). "Banca pública: situación y perspectiva", en Cuaderno de Discusión Trimestral. CADEP
- CEPAL (1998). Panorama social de América latina. Santiago de Chile.
- Grindle, Merilee (1996). Challenging the state. Crisis and Innovation in Latin America and Africa. Cambridge University Press. Cambridge.
- Haggard, Stephan and Kauffman, Robert R. (1995). The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton University Press. New Jersey.
- Janson, Nils y Sapelli, C. (1997). Paraguay: principales obstáculos para el desarrollo del sector privado. Banco Mundial.
- Lambert, P. and Nickson, A (1997). The Transition to Democracy in Paraguay. St. Martin's Press. New York.

- Masi, Fernando (1989). *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*. Intercontinental Editora. Asunción.
- Masi, Fernando (1993) "El contexto internacional en la transición a la democracia", en Abente, D. (ed.). *Paraguay en transición*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Masi, Fernando (1998) "Paraguay y el Mercosur", en BID/INTAL Informe Mercosur, enero-julio 1998. Buenos Aires.
- Masi, Fernando (2001). "El caso paraguayo", en Chudnovsky, D. (ed.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Siglo XXI Editores/Red Mercosur. Madrid.
- Morley, Samuel y Vos, R. (1998). "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay", en Ganuza, E. Taylor, L. y Morley, S. *Política macroeconómica y pobreza en América latina y el Caribe*. PNUD.
- Morínigo, José N. (1998). "Partidos políticos y comportamiento electoral", en *Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos*. CIRD. Asunción.
- Navarro, Bernardo (1999). *La reforma de la seguridad social en el Paraguay y la experiencia latinoamericana*. CADEP. Asunción.
- Richards, Donald (1994). "Booming-Sector Economic Activity in Paraguay 1973-86: A case of Dutch Disease?", en *Journal of Development Studies*, Vol 32 N° 2.
- Shome, P., Haindl, E., Schenone, O. y Spahn, P. Bernd (1999). "Paraguay: Estrategia de la reforma del sistema tributario", en informe del FMI, marzo de 1999 .
- Stiglitz, Joseph (1998). " More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", en *The 1998 WIDER Annual Lecture*. Helsinki.
- Stiglitz, Joseph (1998). "Redefining the Role of the State. What should it do. How Should it Do it. And How Should These Decisions be Made", en *Tenth Anniversary of MITI Research Institute*. Tokyo.

- 1.** ¿Cuáles son los principales rasgos del desempeño de la economía paraguaya en los últimos veinte años?
- 2.** ¿Cuáles fueron las características centrales del régimen autoritario en Paraguay?
- 3.** ¿Qué vicisitudes experimentó Paraguay durante el período de la transición política?
- 4.** ¿Qué papel desempeñaron los partidos políticos en este período?
- 5.** ¿Cuáles fueron las principales características de las reformas económicas en el período de transición y cuáles sus debilidades?
- 6.** ¿Qué balance puede hacerse de la participación del Paraguay en el Mercosur?
- 7.** De acuerdo con lo desarrollado en el texto, ¿cuáles son los mayores desafíos económicos y políticos del Paraguay en la próxima década?

