

# APORTES PARA LA AGENDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL PARAGUAY EN SU BICENTENARIO

---





# APORTES PARA LA AGENDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL PARAGUAY EN SU BICENTENARIO

---



Los artículos contenidos en este libro reflejan solo las opiniones de sus autores y no necesariamente las del Ministerio de Hacienda. Las participaciones de los comentaristas son fieles a los registros fonográficos del Seminario, salvo por correcciones de estilo para mejorar la comprensión y la lectura. Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

Cuidado de Edición: Eduardo Miranda y Oscar Llamosas  
Desgrabaciones de audio y fotografías: Departamento de Prensa del Ministerio de Hacienda  
Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Impresión: Servicios Gráficos  
Agosto de 2011

Acerca de los Autores	4
Presentación	7
Palabras del presidente de la República, Fernando Lugo Méndez	13
PRIMERA PARTE: CRECIMIENTO Y DESARROLLO	17
1. Productividad, Diversidad y Crecimiento Incluyente: experiencia internacional y el desafío para el Paraguay	18
2. Paraguay: Propuestas para una política de empleo	48
3. La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir	64
Comentarios de Jorge Corvalán	80
Comentarios de Verónica Serafini	83
Preguntas y respuestas	86
SEGUNDA PARTE: SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y DESARROLLO INSTITUCIONAL	91
1. Cuestiones Vinculadas al Desarrollo Sostenible del Paraguay	92
2. Desarrollo Institucional y Gobernabilidad	119
3. La Voz de los Asistentes al Seminario sobre Productividad, Trabajo Decente, Sustentabilidad, Equidad e Institucionalidad	140
Comentarios de Oscar Rivas	165
Comentarios de Milda Rivarola	169
Preguntas y respuestas	171
Registro de Participantes	176

## ACERCA DE LOS AUTORES

---

### ***Albert Berry***

Director de Investigación del Programa para América Latina y el Caribe en el Centro de Estudios Internacionales y profesor de Economía en la Universidad de Toronto. Ph.D. en Economía por la Princeton University. Trabajó con la Fundación Ford, la Comisión Colombiana de Planificación y el Banco Mundial y como consultor de varios organismos internacionales. Recientemente dirigió un análisis de la política económica de Pakistán para los próximos 15 años.

### ***Gerhard Reinecke***

Especialista principal en políticas de empleo de la oficina subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Santiago de Chile. Cientista político por la Universidad de Hamburgo; posgrado en Economía de Desarrollo en el Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín; doctorado de la Universidad de Hamburgo. Trabajó en la sede de la OIT en Ginebra en los campos del impacto social de la globalización y del desarrollo de las pequeñas empresas (1998-2002). Desde el año 2002 trabaja en la oficina de la OIT en Santiago en el análisis del mercado de trabajo, la calidad del empleo y las políticas de empleo.

### ***Alicia Bárcena***

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Licenciada en Biología por la Universidad Nacional Autónoma de México y Máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard. Previamente se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en las Naciones Unidas, en la sede de Nueva York.

### ***José Luis Samaniego***

Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Economista, LEAD Fellow y Máster en Economía Política Internacional. Ex director del Centro de Transporte Sustentable de México, un programa establecido conjuntamente por el World Resources Institute, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente. Fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, del Banco Mundial, del World Wildlife Fund y del Centro Geo.

### ***Diego Abente Brun***

Director adjunto del International Forum of Democratic Studies en el National Endowment for Democracy. Ph.D. en Ciencias Políticas por la University of New Mexico. M.A. en Ciencias Políticas por la Ohio University. Fue Profesor de sociología y política en la Universidad Católica de Asunción (1994-2006), Profesor (tenured) de Ciencias Políticas en la Miami University (1984-1993). Además, fue senador en el Congreso Nacional (1993-2003), embajador del Paraguay ante la Organización de Estados Americanos (1999-2002) y ministro de Justicia y Trabajo (2002).

### ***José Carlos Rodríguez***

Doctor en Sociolingüística y Sociólogo por la École d'Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. Licenciado en Psicología por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.



El Seminario “*Aportes para la Agenda de Mediano y Largo Plazo del Paraguay en su Bicentenario*” que se llevó a cabo en Asunción el 6 de mayo de 2011 fue la culminación de un proceso de reflexión y análisis que comenzó con una reunión similar el 10 de diciembre de 2010, oportunidad en que los problemas de la productividad y del empleo, así como los de la equidad y la pobreza, fueron enfocados desde la perspectiva de la experiencia acumulada en América Latina. Este libro recoge las ponencias presentadas en el Seminario del 6 de mayo, que trataron los mismos temas desde la realidad paraguaya y abarcaron también los campos del desarrollo institucional del país y de la sostenibilidad medioambiental de su desarrollo. Se trata, efectivamente, de lúcidas contribuciones a una agenda de largo plazo que tanta falta hace para conducir el desarrollo del Paraguay a través del Siglo XXI.

Siguiendo la secuencia de desarrollo del Seminario, esta obra se divide en dos partes. La primera trasunta sobre el eje del crecimiento y el desarrollo, donde los temas particulares son la productividad, diversidad y crecimiento incluyente; propuestas para una política de empleo en el Paraguay; y, la pobreza y la equidad. La segunda parte introduce en el debate los temas de la sostenibilidad medioambiental y del desarrollo institucional, y se cierra con un estudio sobre cómo son percibidos los objetivos de mediano plazo por los actores claves de la sociedad paraguaya.

En la primera ponencia, Albert Berry, estudioso de la economía paraguaya, hace una diferencia entre desarrollo saludable, que es

incluyente, y desarrollo no saludable, que resulta excluyente. Para saber hacia dónde apunta el patrón de crecimiento económico de un país hay que fijarse en la estructura sectorial del incremento de las inversiones y del aumento de la productividad, para ver si favorece o no la elevación de los ingresos laborales. En última instancia, el crecimiento saludable depende del dinamismo de aquellos sectores económicos que tienen capacidad de generar muchos empleos.

Berry explica que un grado razonable de diversificación protege a las unidades productivas, y al sistema económico, de la inestabilidad de ingresos que puede causar la caída abrupta de la producción o del precio de un bien. Una alta concentración de las exportaciones implica una vulnerabilidad aguda que afecta el poder de compra del país en el exterior. El autor advierte que el Paraguay corre el alto riesgo de caer en la trampa de la “maldición de los recursos naturales” por la excesiva concentración de su producción en la soja, la ganadería y otras actividades que ocupan poca mano de obra.

Su principal propuesta para generar un crecimiento económico saludable e incluyente en el Paraguay consiste en el apoyo a la agricultura familiar campesina y a las MPYMES, sectores en los que el aumento de la productividad puede tener un alto impacto en la superación de la pobreza por la vía del empleo y de los mejores ingresos que obtengan los trabajadores del campo y de la ciudad.

Gerhard Reinecke, a su vez, hace una profusa reseña de los avances recientes en la definición de una política de empleo en el Paraguay, entre los cuales cita la formulación de una política de empleo juvenil; el desarrollo y fortalecimiento de los instrumentos de política de mercado laboral; la reorientación de las políticas de inversión pública; y, el fortalecimiento de las instituciones laborales, incluyendo la creación de la Dirección de Seguridad Social y de la Dirección de Empleo Juvenil.

Para convertir las políticas de empleo del actual gobierno en políticas de Estado permanentes es crucial –afirma el autor– la adopción del nuevo diseño institucional contemplado en el proyecto de ley que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como la aprobación de los proyectos legislativos de unificación del sistema de formación profesional (SNPP y SINAFOCAL) y de fomento de

la inserción laboral de los jóvenes. Considera que, además, sería de gran utilidad que se inicie un diálogo tripartito con el objetivo de lograr consensos básicos en torno a una política de empleo para el Paraguay.

Alicia Bárcena, se refiere a las brechas que los países de América Latina aún deben cerrar si quieren alcanzar un desarrollo inclusivo, como son la brecha de la desigualdad, de la baja inversión, de la baja presión tributaria y de la baja productividad. Asimismo, expone agenda de desarrollo que propone la CEPAL y que se basa en siete pilares: poner en práctica una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo para mitigar la volatilidad, estimular productividad y favorecer la inclusión; superar la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad a través de más innovación, mayor creación y difusión del conocimiento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES); mejorar la integración internacional, diversificando las exportaciones y aumentando la competitividad; superar las brechas territoriales que afectan las capacidades productivas, institucionales y de desarrollo social e inhiben encadenamientos productivos nacionales; crear más y mejores empleos para mejorar la igualdad de oportunidades y la inclusión social; cerrar las brechas sociales a través del aumento sostenido del gasto social y una institucionalidad social más sólida; y, construir pactos sociales y fiscales y el nuevo rol del Estado.

En la segunda parte de la obra, José Luis Samaniego presenta los avances del estudio sobre economía del cambio climático en el Paraguay con proyecciones que van hasta el año 2100, realizado para medir los impactos económicos y sociales que esas alteraciones ambientales causarán en el futuro.

Sostiene el autor que existe para el Paraguay un reto de adaptación muy grande para atenuar los impactos asociados con el cambio previsible en el largo plazo de la temperatura media y del régimen de lluvias, considerando que las estimaciones preliminares ubican al Paraguay como el tercer país de la región con mayores costos acumulados por mitigación hasta 2100. La agricultura es el sector productivo que se verá más afectado, aunque también lo serán la generación de energía hidroeléctrica y el transporte fluvial.

Por su parte, Diego Abente Brun plantea la discusión sobre el problema de la institucionalidad que dificulta el desarrollo de la democracia en el Paraguay, que a su juicio consiste en el exceso de actores con poder de veto sobre las decisiones del Poder Ejecutivo, como son la oposición en ambas cámaras del Congreso, porque el actual sistema electoral les facilita una mayoría casi automática, y el Poder Judicial a través de las sentencias de inconstitucionalidad. Pero se refiere fundamentalmente a las desmedidas atribuciones del Congreso como la potestad de aumentar la estimación de ingresos tributarios y la facultad ilimitada de modificar el presupuesto, inclusive para crear cargos o aumentar salarios discrecionalmente.

El autor llega a la conclusión de que la única opción posible para resolver los problemas de gobernabilidad en el Paraguay es la construcción de consensos sobre una agenda que comprenda un pacto cívico para el respeto irrestricto de la Constitución; un pacto de crecimiento económico con aumento de la productividad; un pacto de gobernabilidad que incluya el debate de una reforma constitucional con el propósito general de mejorar la calidad de la democracia paraguaya; un pacto social para reducir la pobreza y las desigualdades; y, un pacto fiscal que, pasando por la adopción del Impuesto a la Renta Personal y la modificación del Imagro, permita elevar significativamente la presión tributaria.

Finalmente, José Carlos Rodríguez presenta un inventario de las percepciones de empresarios líderes y de otros dirigentes acerca de los objetivos de mediano y largo plazo en materia de productividad, empleo decente, equidad social, sustentabilidad del desarrollo e institucionalidad. Se trata de un estudio basado en entrevistas y encuestas a empresarios influyentes y líderes de opinión o académicos que suelen ser convocados e invitados por el Equipo Económico Nacional.

Cada uno de estos trabajos constituye un aporte relevante al debate –que debe continuar– en torno a la agenda de mediano y largo plazo del Paraguay, un esfuerzo por superar esa visión muy corta que a menudo nos impide ver el horizonte del desarrollo, la elaboración de ideas propias para pensar un futuro más próspero y equitativo.

Una vez más, tanto para la realización del Seminario como para

la publicación de éste documento, contamos con el apoyo valioso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Agradecemos, asimismo, la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



**Dionisio Borda**  
Ministro de Hacienda



## **PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, FERNANDO LUGO MÉNDEZ**

---

Queridos compatriotas e ilustres visitantes.

Quiero agradecer a todos y todas por su presencia, su predisposición y su colaboración. En particular a nuestros panelistas invitados, que vinieron al Paraguay, que nos acompañan y nos alientan con sus aportes. Personas ocupadas que han interrumpido su agenda para hacernos una contribución.

Hace 200 años que el Paraguay conquistó su independencia. Hace 20 años que vivimos en democracia. Y hace solo 2 años que conocimos la primera alternancia política. Nos falta resolver viejos problemas que arrastramos desde hace más de dos centurias, agudizados en los últimos decenios y que ahora podemos ir superándolos con el compromiso firme de luchar por el bienestar y la equidad para todos y todas.

Arrastramos deudas contraídas con la independencia nacional, en lo social y lo económico, en lo cultural y en lo institucional. Al inaugurar una patria nueva, la República hizo una promesa a nuestros pueblos, plasmada en nuestro himno: un mundo sin opresores ni siervos, donde reinen la unión y la igualdad. Es tiempo de honrar estas deudas.

Hoy América Latina avizora una década de éxitos, en el Paraguay y en el resto de nuestra patria grande. Hoy podemos transformar en realidad los sueños de la independencia: la integración, el desarrollo, la democracia plena y la equidad.

La democracia es una adquisición que ya no se pone en duda. Vamos a perfeccionarla, pero ya está instalada. Ya no se concibe hoy que pueda hablarse en nombre del pueblo en contra de las instituciones de la democracia y en contra de la ley establecida libremente por la democracia.

Estamos, además, en el sendero del crecimiento económico. Es banal preguntarse quién tiene más mérito y quién tiene menos mérito. Si el campo o la ciudad, si el Estado o la Sociedad. Todos tuvimos que ver con el crecimiento más acelerado de toda nuestra historia. Aunque no todos hayamos obtenido el mismo beneficio.

Hay condiciones mundiales y regionales que lo hicieron posible y, al mismo tiempo, nosotros realizamos un formidable esfuerzo productivo en toda la geografía del país. Este crecimiento ha involucrado a muchos sectores más que en el pasado: la agricultura, la ganadería, los servicios básicos, la industria, el comercio y las finanzas. Además, el impulso no solo tuvo origen en factores externos, sino también en factores internos. Hemos aprovechado bien los vientos a favor.

El Gobierno hizo mucho para expandir la economía en un momento de crisis mundial y de sequía local, tanto para evitar que se rompa el necesario equilibrio macroeconómico como para que no se ponga en riesgo la solvencia del sistema financiero.

Sin embargo, seguimos teniendo restricciones para lograr un crecimiento sustentable e inclusivo. Son condiciones estructurales que debemos superar como: una matriz productiva con poca diversificación, grandes diferencias sectoriales de productividad, insuficiente distribución del bienestar, lenta creación de puestos de trabajo, escasa inclusión social. Estas son las grandes tareas pendientes. Crecer más para mejorar la distribución y lograr una mayor distribución para poder crecer más.

Las cifras de pobreza en torno al 35%, y las de pobreza extrema cercanas al 20%, son inequitativas desde el punto de vista de la dignidad humana, y son fuertes restricciones desde el punto de vista económico. Además, un crecimiento tan desigual entre sectores o segmentos de la economía nos hace más vulnerable. Y la excesiva inequidad compromete la cohesión social y el futuro de la democracia.

La buena noticia es que el Paraguay tiene todos los medios para resolver sus problemas económicos, sociales y culturales: una población joven que nos da un bono demográfico, la gran cantidad de paraguayos y paraguayas que tienen el futuro por delante y están en edad de estudiar. Además, el país tiene una población pequeña en un territorio con grandes recursos naturales, tierra fértil, abundancia de agua y energía renovable y barata. No tenemos grandes problemas sociales que nos dividan. Somos productores de alimentos en un momento en que el mundo los demanda. Producimos alimentos para 50 millones de habitantes y somos apenas 6 millones. Nuestra diversidad cultural no constituye una muralla que nos separa sino que, por el contrario, las culturas coexistentes son puentes que articulan nuestra pluralidad. Formamos parte de la zona del planeta con la mayor diversidad de especies de toda la biosfera.

Pero debemos asumir nuestras rémoras para resolverlas. Somos un país extremadamente desigual en el continente más injusto de toda la humanidad. Nos toca derrotar la pobreza y la inequidad. Nos toca cuidar el medio ambiente para no ser arrasados por el impulso de producir sin mirar el presente y el futuro de nuestro ecosistema. Podemos hacerlo, queremos hacerlo, debemos hacerlo. Propongo que lo hagamos. Y creo que lo haremos.

Eso supone perfeccionar nuestros contratos sociales. El contrato fiscal, el contrato institucional, nuestra ética productiva, de la preservación del medio ambiente y de calidad en el trabajo. Las transferencias y los esfuerzos de inversión y de distribución son fundamentales para ello. Y deben sustentarse sobre la plataforma del trabajo decente, con productividad creciente y competitiva. En un mundo globalizado, la justicia social debe asentarse en la excelencia. Estamos convencidos de que no se contraponen a la productividad y la justicia social sino que, más bien, se complementan.

Vivimos una ocasión especial para definir grandes objetivos históricos. Diseñar un horizonte de futuro compartido, una agenda de mediano y largo plazo, como nación y como pueblo. El bicentenario no es sólo memoria, evocación o rememoración. No es sólo celebración o reflexión. Es también anticipación, espera. Víspera. Recobrar el pasado que fuimos para conquistar el futuro anhelado. Rememo-

rar la historia como maestra del presente y como una anticipación del futuro.

Confío en que la tarea que nos convoca hoy será provechosa. Un aporte importante para fortalecer nuestro impulso hacia un Paraguay mejor, en convivencia solidaria con todos los pueblos de la tierra.

¡Fuerza y éxito!

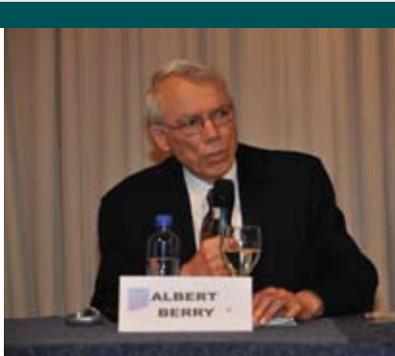
Asunción, 6 de mayo de 2011



**PRIMERA  
PARTE  
CRECIMIENTO Y  
DESARROLLO**

# 1. PRODUCTIVIDAD, DIVERSIDAD Y CRECIMIENTO INCLUYENTE: EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL DESAFIO PARA EL PARAGUAY

**ALBERT BERRY\***



\* Director de Investigación del Programa para América Latina y el Caribe en el Centro de Estudios Internacionales y profesor de Economía en la Universidad de Toronto.

## **AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD A NIVEL AGREGADO, FACTOR CLAVE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

A nivel agregado son dos los factores principales detrás del crecimiento económico: la inversión y el aumento de la productividad. Para que los estándares de vida mejoren, este crecimiento tiene que exceder el aumento de la población, factor negativo para el aumento del PIB per cápita. En líneas generales se puede decir que en un país cuya población crece a 2% anual, se requiere un crecimiento del PIB de por lo menos 4% para que el nivel de vida mejore a un ritmo modesto. En un país típico, para alcanzar una tasa de crecimiento de 4% se requiere una tasa bruta de inversión de 20% o más. Para que el PIB per cápita suba a 2% al año, se requiere que la productividad laboral también crezca a ese ritmo y que la productividad de todos los factores crezca en 1% anual.

## **DESARROLLO SALUDABLE (INCLUYENTE) Y DESARROLLO NO SALUDABLE (EXCLUYENTE)**

Aunque el crecimiento económico es condición necesaria para la reducción de la pobreza y el avance del bienestar de la gente de menores ingresos, no es condición suficiente. Se requiere también un crecimiento incluyente o “pro-pobre.” Un desarrollo saludable es un desarrollo que responde a las necesidades y deseos de la población de un país, o sea su necesidad de un ingreso adecuado y estable, basado normalmente en un empleo que genera ese ingreso adecuado y estable bajo condiciones satisfactorias de trabajo. El ingreso tiene que ser suficiente para, entre otras cosas, asegurar un acceso adecuado y estable a los alimentos que necesita cada familia.

Se pueden distinguir cuatro tipos de experiencias en el ritmo y el patrón del crecimiento económico (ver *Cuadro 1*). Lo mejor, obviamente, es el crecimiento rápido y saludable. Por esta razón es necesario identificar las características que distinguen un crecimiento saludable e incluyente de un crecimiento no saludable y excluyente.

Cuadro 1  
RITMO Y PATRÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO:  
LAS ALTERNATIVAS

<p><b>Rápido no saludable</b></p> <p>Dinamismo económico limitado a una parte del sistema económico.</p> <p>Poca generación de empleo.</p> <p>Alta y/o creciente desigualdad de ingresos y de acceso a los recursos (entre ellos la tierra).</p> <p>Alto nivel de pobreza dado el ingreso per cápita promedio, y pobreza que baja menos de lo deseable.</p> <p>Dualismo, sector “informal” grande.</p> <p>Vg. Brasil, durante buena parte del siglo 20.</p>	<p><b>Rápido saludable</b></p> <p>Dinamismo económico que se extiende a la mayoría del sistema económico.</p> <p>Alta generación de empleo, salarios que crecen rápidamente.</p> <p>Pobreza que disminuye rápidamente.</p> <p>Bajo nivel de desigualdad de ingresos y de acceso a recursos (especialmente la tierra).</p> <p>Satisfacción de necesidades básicas.</p> <p>Poco empleo informal y mal pagado.</p> <p>Vg. Taiwán y otros países del sureste asiático, Costa Rica.</p>
<p><b>Lento no saludable</b></p> <p>Poco dinamismo.</p> <p>Poca o ninguna generación de empleo decente.</p> <p>La pobreza crece.</p> <p>La desigualdad crece.</p> <p>Alto y creciente dualismo.</p> <p>Vg. Nigeria después de descubrir petróleo. Paraguay durante algunas épocas desde 1980.</p>	<p><b>Lento saludable</b></p> <p>Limitado dinamismo, pero genera algunos empleos decentes.</p> <p>La pobreza puede bajar.</p> <p>Desigualdad baja.</p> <p>El sector informal no crece.</p> <p>Vg. Uruguay durante una parte de las últimas décadas.</p>

En términos muy generales el patrón del crecimiento depende de los cambios que ocurren en la distribución del ingreso nacional entre el factor capital y el factor trabajo, en la distribución de los ingresos del capital y en la distribución de los ingresos laborales. El primero de estos tres factores se determina por dos cosas: primero, la relación entre el aumento del acervo de capital y el aumento de la fuerza de trabajo (el factor trabajo más aumenta su proporción del PIB mientras más rápido sea el aumento de capital en relación al aumento de

trabajo); y, segundo, el “sesgo factorial” del cambio tecnológico que ocurre. Si ese cambio tecnológico desplaza mano de obra, este sesgo reduce la proporción del PIB recibida por el factor trabajo, y en el caso contrario la aumenta. La distribución del ingreso de capital, mientras tanto, está determinada, principalmente, por la distribución del acervo total de capital; la que cambia según quién ahorra y quién invierte en el transcurso del tiempo. Si los más ricos generan la mayor parte del ahorro e inversión, y su porción del acervo de capital sube a través del tiempo, entonces la distribución del ingreso de capital también cambia a favor de ellos. El comportamiento del mercado de capitales puede también ocasionar una situación en la cual el rendimiento del capital varía entre diferentes grupos de dueños de capital. Finalmente, la distribución de los ingresos laborales depende de la distribución de las diferentes destrezas, de cómo funciona el mercado de trabajo y de otros factores.

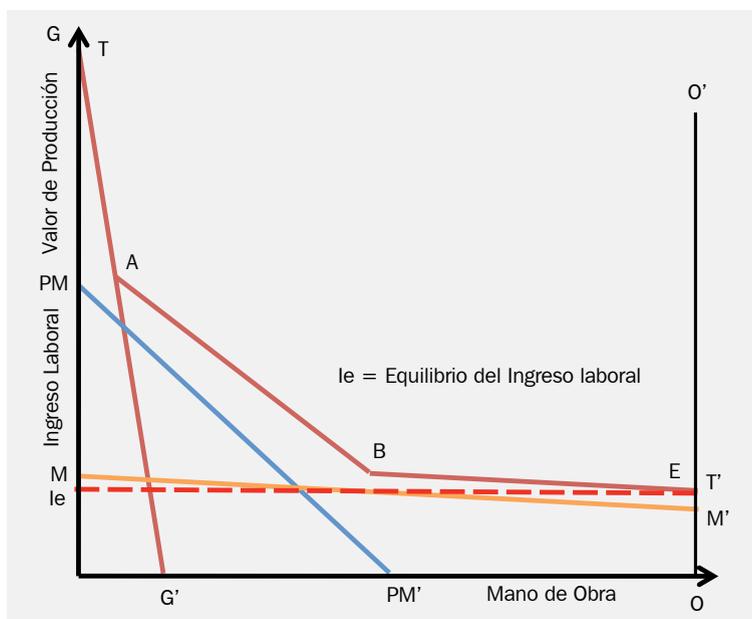
Para entender bien lo que constituye un crecimiento incluyente es necesario mirar por detrás de los niveles agregados de la inversión y del cambio tecnológico, dado que los efectos de estas variables dependen mucho de su ubicación dentro de la estructura de las empresas. O sea, dependen mucho de quién hace la inversión y quién promueve el cambio tecnológico. En resumen, el grado en que el crecimiento es incluyente depende de (i) quién (y en cuales sectores de la economía) ahorra y quién invierte y (ii) en cuáles sectores y empresas se concentran los aumentos de productividad. Para ilustrar estos mecanismos es conveniente pensar en términos de una economía de tres sectores, según la naturaleza de las tecnologías en uso: un sector intensivo en capital, un sector intermedio y un sector intensivo en mano de obra. Dado que existe una estrecha relación entre el tamaño promedio de la unidad de producción y las tecnologías que se utilizan, se puede pensar entonces en términos de un sector de empresas grandes e intensivas en capital pero que genera poco empleo por unidad de capital o de producción; un sector intermedio en términos de tamaño y de tecnologías; y, un sector de pequeñas empresas intensivas en mano de obra. Dado este escenario, se puede analizar la determinación del salario (ingreso del trabajo) de equilibrio en esta economía y de la distribución del ingreso entre el factor trabajo y el factor capital.

En el *Gráfico 1* se muestran las curvas de demanda de la mano de obra de cada uno de estos tres sectores. La curva de las empresas grandes de tecnología moderna ( $GG'$ ) tiene un intercepto en la parte superior del eje vertical (donde se mide el salario ofrecido a los trabajadores), reflejando la alta productividad de los primeros trabajadores contratados por esas empresas, pero se caracteriza también por una pendiente alta, reflejo de que estas empresas no requieren muchos trabajadores (por su alto grado de mecanización o de tecnología). En el otro extremo está el sector de las microempresas: su curva de demanda para la mano de obra ( $MM'$ ) tiene un intercepto bajo en el eje vertical, dado que ninguna de estas empresas utilizan tecnologías que permiten una alta productividad de la mano de obra. Por otra parte, algunas de las actividades de estas empresas son de libre entrada y de una estructura de competencia monopolística, características que conducen a una curva de demanda relativamente plana. Hay que acordarse de que una buena parte del trabajo de este sector corresponde al cuentapropismo, en el cual efectivamente el microempresario se autoemplea. El sector intermedio de las PYMES, con tecnologías intermedias, tiene una curva de demanda ( $PMPM'$ ) también intermedia entre las otras dos. La demanda total de la mano de obra la define la suma horizontal de las demandas de los tres sectores ya identificados. En esta economía simple, el mercado define un salario (ingreso del trabajo) de equilibrio en el punto de intersección entre las curvas de demanda ( $IT'$ ) y oferta ( $OO'$ ) de mano de obra. Llama la atención que el tercer segmento de la curva de demanda total ( $BT'$ ) tiene poca pendiente dado que refleja, principalmente, la demanda de las microempresas. Como resultado, el ingreso de equilibrio ( $Ie$ ) está determinado principalmente por la productividad en el sector de las microempresas.

El crecimiento excluyente ocurre típicamente cuando la curva de demanda de la mano de obra del sector grande/moderno se traslada hacia arriba, cerca de su intercepto con el eje vertical, pero más cercano al eje horizontal, hacia la izquierda. Esto quiere decir que el sector grande y moderno está creciendo en cuanto al valor del producto, pero a la vez reduciendo su empleo. Asimismo, esto produce una caída en el salario de equilibrio (recibido por los trabajadores del sector micro y probablemente también por algunos del

sector PYMES), mientras que el aumento del ingreso percibido por el sector grande lo reciben los dueños de capital y, probablemente en grado menor, algunos de sus trabajadores si es que tienen poder de negociación y/o destrezas especiales. El PIB sube (por el crecimiento experimentado en el sector grande) pero el salario de mercado baja, la pobreza sube y la desigualdad también sube. O sea, ocurre un crecimiento excluyente y, en caso extremo, empobrecedor.

Gráfico 1  
CURVAS DE LA DEMANDA DE MANO DE OBRA DE LAS EMPRESAS GRANDES (GG'), DE LAS PYMES (PMPM') Y DE LAS MICROEMPRESAS (MM') Y CURVA DE LA OFERTA DE MANO DE OBRA (OO')



Para que el crecimiento sea incluyente, de manera que beneficie a la mayoría de la gente, lo clave es un aumento del ingreso (o salario) de equilibrio. En teoría esto podría ocurrir a través de (i) un aumento en la productividad de la mano de obra del sector microempresas/pequeña agricultura (o sea, el tercer segmento de la curva de demanda se traslada hacia arriba e intersecta con la curva de oferta

a un ingreso [salario] más alto); (ii) un traslado hacia arriba y hacia la derecha del segmento correspondiente a las PYMES, que absorbe mano de obra hasta que eventualmente haya absorbido toda la gente que antes trabajada en el sector de microempresas; o (iii) el segmento de la curva de demanda correspondiente a las empresas grandes se traslada no solamente hacia arriba en su segmento superior (como siempre) sino también hacia la derecha en toda su longitud, de modo tal que, al salario inicial, este sector aumenta su empleo en forma significativa. Esta última posibilidad requiere que la naturaleza de cambio tecnológico de este sector no sea muy desplazadora de empleo, condición difícil de llenar según la observación empírica en muchos países en donde se constata que la tendencia a desplazar empleo es la normal. En la realidad, el proceso de cambio frecuentemente involucra aumentos de la producción de cada uno de estos tres sectores. En tal caso, si en general el carácter del crecimiento es incluyente o no depende de cuál de los tres sectores crece más y de la naturaleza desplazadora de mano de obra o no del cambio tecnológico del sector grande/intensivo en capital y del sector PYMES. Mientras más se concentra el crecimiento en el sector intermedio de las PYMES, mayor es la probabilidad de que el resultado como un todo sea incluyente.<sup>1</sup>

En este primer nivel de análisis no se toman en cuenta las interacciones entre los tres sectores. Estas pueden tomar varias formas, entre ellas una situación de competencia en el mercado de productos y en el de insumos. En el peor de los casos, el sector demasiado intensivo en capital tiene la capacidad de excluir a uno o a ambos de los otros sectores de uno de esos mercados, con el resultado de que su propia expansión reduce directamente la producción de los otros sectores. En tal caso, el efecto total negativo sobre la demanda de empleo, así como sobre el salario de equilibrio, puede ser grande. Algo así ocurre cuando la expansión de un cultivo (por ejemplo la soja) pro-

---

1 Hay quienes confían en que dejando a los mercados libre se alcanzaría una tasa alta de crecimiento y, con eso, una amplia difusión de sus beneficios. Es cierto que cuando el crecimiento se mantiene a niveles altos durante unas décadas, parece que cada decil de la distribución de ingresos gana en términos absolutos. Pero es también cierto que la desigualdad puede aumentar mucho, tanto que los beneficios se concentran fuertemente entre los ricos, especialmente durante periodos más cortos como una década o dos. Para tales periodos es posible que los ingresos de los pobres disminuyan aunque la economía esté creciendo bien. Esto ocurre bajo las condiciones citadas como causantes de un crecimiento excluyente.

ducido con tecnologías modernas e intensivas en capital desplaza la producción de pequeñas unidades familiares con un efecto negativo y fuerte sobre la demanda de trabajo. Este ejemplo ilustra el hecho de que la relación entre los diferentes grupos de tamaño/tecnología difiere entre la agricultura y los otros sectores. Esto se debe al hecho de que la cantidad del insumo principal de la agricultura —la tierra— es fija, mientras que en sectores cuyo factor clave (fuera del trabajo) es el capital, este factor puede crecer a través del ahorro y la inversión. En la agricultura una expansión de la tierra bajo un grupo de agricultores normalmente implica una disminución de la extensión disponible a otros grupos.

Al otro extremo de posibles enlaces por el lado de la oferta está el caso en que una empresa grande subcontrata con empresas más pequeñas (e intensivas en mano de obra) la producción de algunos de los insumos que utiliza. En ese caso, la empresa grande, aunque genera directamente poco empleo, genera mucho indirectamente y su impacto en el mercado de trabajo puede ser bastante positivo.

Entre empresas grandes y pequeñas también hay enlaces por el lado del consumo o absorción. Cuando los trabajadores y dueños del capital de la empresa grande utilizan los ingresos devengados de su participación en esas empresas para hacer compras de los productos de ese mismo sector o del exterior, entonces no hay efectos indirectos positivos sobre el empleo del sector de las pequeñas empresas. En caso contrario, si los hay.

Un mecanismo a través del cual ocurre una competencia indirecta entre los sectores en los mercados de productos es la muy conocida “*Maldición de los Recursos Naturales*”.<sup>2</sup> Este fenómeno aparece, entre otras cosas, en situaciones bajo las cuales un sector exportador que genera divisas pero poco empleo facilita, a través de esas divisas, un aumento de las importaciones de transables que compiten con la producción doméstica de tales productos, que sí genera bastante empleo. En este caso también, el efecto neto sobre el empleo puede ser negativo. Es casi seguro que el impacto sobre la desigualdad sea negativo pero, si el crecimiento es fuerte, el efecto neto sobre el empleo

---

2 La literatura extensa sobre este fenómeno incluye Auty (2001), Davis (1995), Sachs y Warner. (2001), Woolcock et al (2001).

podría ser positivo. Es irónico y ha sido objeto de mucho análisis el por qué la alta dotación de un recurso natural puede a veces dejar un crecimiento menor y una desigualdad mayor, como en el caso de Nigeria (Sala-i-Martin and Subramanian, 2003).

## **Composición del ahorro, la inversión y los aumentos de productividad y sus impactos sobre el patrón de crecimiento**

Como se acaba de ver, un crecimiento saludable depende del ritmo y del patrón de crecimiento en cada uno de los tres sectores identificados. A su turno, ese mecanismo del crecimiento depende de quién ahorra y quién invierte en la expansión de su empresa. Actuando de intermediario entre las funciones de ahorro y de inversión está el sistema financiero. Mientras un país sufre de bajos ingresos y problemas de acceso a buenos empleos, es importante que una alta proporción de la inversión ocurra en el sector intensivo en mano de obra (el de PYMES o de microempresas, siempre y cuando en este último caso la inversión sea productiva) y que los aumentos de productividad (total de los factores) estén también en esos sectores, por lo menos hasta que el salario de equilibrio haya subido bastante. Luego, gradualmente el balance puede cambiar a favor del sector grande cuando el acervo total de capital haya aumentado en forma suficiente. El porcentaje de inversión que ocurre en los sectores generadores de empleo depende del ahorro de esos sectores y de la estructura del flujo de ahorros entre sectores a través del sistema financiero (formal e informal). Cuando el sistema financiero tiene un sesgo fuerte a favor del sector grande, es posible que la inversión de los otros sectores tenga que basarse casi exclusivamente en los ahorros de esos mismos sectores.

Los aumentos de la productividad tienen una serie de fuentes, entre ellas la investigación y difusión nacional, la transferencia de tecnologías del resto del mundo y la experiencia del proceso de producción, que genera innovaciones a través del aprendizaje. Dada la menor capacidad de las pequeñas empresas para desarrollar nue-

vas tecnologías, ellas dependen en un grado mayor de otras fuentes. Cuando pueden adoptar tecnologías de empresas un poco más modernas, es posible que esto no sea mucho problema. Cuando esa adopción no es factible, que es el caso frecuentemente en la agricultura, las unidades pequeñas quedan en desventaja. Tradicionalmente la generación de nuevas tecnologías para la agricultura ha sido responsabilidad del sector público, y los países con mayor éxito en el desarrollo del agro han sobresalido en esta provisión de nuevas tecnologías, entre ellos EE.UU. en el siglo pasado, los éxitos más notables del sureste asiático después de la Segunda Guerra Mundial (Corea, Taiwán) y otros (Lipton, 1989). Cuando esto no ocurre, los países más dedicados a la agricultura no pueden esperar un desarrollo saludable e incluyente.

Por lo general, los avances de productividad más deseables, en cuanto a sus impactos sobre el ingreso de los menos favorecidos, son los que ocurren en las actividades en que ellos mismos son dueños de los factores, por ejemplo la pequeña agricultura familiar y las micro y pequeñas empresas no agrícolas. Mientras que un aumento de la productividad laboral en una unidad agropecuaria familiar aumenta el ingreso de la familia que cultiva esa tierra, un aumento similar en una unidad grande normalmente alza el ingreso de los dueños de la tierra pero también desplaza trabajadores y así reduce el ingreso de sus familias. Esta última es una “mejora de tecnología” cuyo efecto es totalmente diferente entre los dos grupos: los dueños quedan beneficiados y los trabajadores perjudicados. Un aumento de la productividad de la tierra o del capital en la unidad pequeña tiene el mismo impacto positivo que tiene un aumento de la productividad laboral en esas unidades, mientras que un aumento paralelo en las unidades grandes simplemente contribuye a un aumento del ingreso de los dueños de esas unidades grandes. Estos ejemplos sirven para ilustrar que es muy importante no solamente la presencia de aumentos de productividad sino también su ubicación dentro del sistema económico. Mal ubicados, como en algunos de los ejemplos citados, son contraproducentes para familias de bajos ingresos y, a veces, para la mayoría de la población a través de su impacto negativo sobre el salario de equilibrio.

Un patrón muy incluyente bajo ciertas condiciones y dentro de ciertas actividades ocurre cuando los avances tecnológicos tienen la tendencia de beneficiar a todas las empresas que los adopten, como en el caso de una mejora de variedades de un cultivo producido por todos los grupos de agricultores en un país (grandes, medianos y pequeños, todas las regiones, etc.) En tales casos, el hecho de que todo el mundo esté adoptando las mejoras puede ser útil para los pequeños productores pues, dado que los grandes son más capaces de tomar riesgos y hacer experimentos, luego las pequeñas unidades pueden imitar lo que ha funcionado bien en las unidades grandes. No obstante esta posibilidad, es frecuente que los cultivos producidos varíen mucho por tamaño de la unidad; en tal situación importa mucho que los esfuerzos de mejorar tecnologías y de difundir esas mejoras se dirijan principalmente a las pequeñas unidades. De otra manera, aunque la producción agropecuaria y el PIB puedan crecer, los ingresos de las familias de menores ingresos no van a subir, excepto bajo condiciones especiales.

A veces es muy importante que la gente de menores ingresos tenga control directo del capital y/o la tierra, por ejemplo para montar y mantener su propia empresa, dado que al encontrarse en esa situación la persona (familia) puede hasta cierto punto controlar la naturaleza del cambio tecnológico que ocurre o, por lo menos, que se adopta. Interesa en este contexto el contraste entre el proceso de mecanización agrícola en Japón y el de muchos otros países (Brasil, Paraguay, Pakistán). En el primero, la distribución de la tierra ya se había igualado por una reforma agraria después de la Segunda Guerra Mundial. Este hecho creó una situación en que la mecanización no tenía lógica económica hasta que el dueño quisiese desplazar una parte de su propio trabajo o el de los miembros de su familia. El resultado fue la creación y amplia adopción del tractor pequeño de dos ruedas, en el momento en que la familia ya tenía usos más rentables para su mano de obra que las actividades agrícolas. En los otros países citados, y la mayoría de los países en desarrollo en donde un alto porcentaje de su tierra está en unidades grandes, la mecanización (con grandes tractores y otras maquinarias) tiene el efecto típico de desplazar trabajo o de evitar que se genere puestos que de otra manera hubieran existido.

## **Un sistema financiero que conduce al crecimiento incluyente**

Se ha notado que el ahorro y la inversión en manos de personas o empresas que lo utilizan para hacer aún más modernas sus empresas y tecnologías con el efecto de reducir la demanda de la mano de obra global, no ayudan a la gente de menores ingresos, sino que más bien la perjudica. Esto es, a menos que el crecimiento alcanzado sea muy alto, por ejemplo de 8% a 10% al año, niveles que el Paraguay no ha alcanzado en las últimas décadas. Una de las razones por las cuales los países como Taiwán han podido crecer en una forma muy incluyente con beneficios a todo el mundo ha sido el hecho de que el ahorro y la inversión ligados al crecimiento eran muy generalizados en la sociedad. Taiwán fue, efectivamente, una economía de pequeña agricultura al inicio y después una economía de PYMES. Los dueños de las unidades pequeñas fueron capaces de ahorrar y de invertir buena parte del ahorro en el crecimiento de sus propias empresas de tamaño pequeño y mediano, con el resultado de generar muchos empleos buenos. También han podido acceder a créditos cuando esto ha sido importante para el crecimiento de sus empresas. El sistema financiero de ese país, que podemos ver como modelo ideal de lo que se necesita para que el sector PYMES contribuya al crecimiento incluyente, ayudó a fomentar los ahorros (Scitovsky, 1985) por las altas tasas de interés que pagaba a los ahorrantes y también ayudó con créditos apropiados. Dado que el punto de partida del sistema financiero paraguayo está muy lejos de ese modelo ideal, no es obvio que el país pueda alcanzar un sistema financiero muy útil en cuanto a este propósito. De todas maneras, valdría la pena dedicarle alguna atención por si acaso haya posibilidades de mejoramiento. Como se sabe, el crédito de mediano y largo plazo es lo que más necesitan muchas empresas con capacidad de crecer; y un sistema que se limita a ofrecer crédito de trabajo pierde una parte de su capacidad de ayudar. Por otra parte, hay que reconocer que prestar a mediano y largo plazo en forma eficiente (o sea canalizando el crédito a los que son capaces de utilizarlo mejor y manteniendo así buenos niveles del repago) no es fácil en un país con poca tradición de un sistema bancario eficiente en ese sentido. Mirando desde otro punto de vista, la extrema ineficiencia del sistema financiero del

país (Straub y Sosa, 2001) deja mucho espacio para evolucionar en una dirección positiva y con beneficios para el sector productivo de la economía paraguaya.

Un sistema financiero adecuado o eficiente, entonces, contribuye a que los sectores generadores de empleos tenga acceso al capital que necesitan para crecer y aumentar sus niveles de productividad. En este contexto y en otros, es importante notar que los aumentos de productividad frecuentemente están ligados a la renovación de capital. Por esa razón, entre otras, la inversión y el sistema financiero que lo facilita contribuyen a los aumentos de productividad por este mecanismo.

Alrededor del mundo ha habido mucho avance en cuanto al acceso de la microempresa al financiamiento externo a través de las entidades de microfinanzas. En cuanto a las PYMES el avance ha sido menor, pero algunos países han sobresalido en esta área, así que otros países pueden aprender de los éxitos del primer grupo.

## **Capital humano y productividad**

Igual que en el caso del capital físico, es importante que la distribución del capital humano<sup>3</sup> (capacidades que tiene la gente, en parte a través de su educación y entrenamiento) no sea muy desigual. Estudios económicos han enfatizado la importancia de la inversión en educación y en otras formas de capital humano, entre otras cosas porque un buen nivel de capital humano facilita el cambio tecnológico y la adopción de varias nuevas tecnologías. Así, la educación formal más otras formas y fuentes del capital humano constituyen un instrumento obvio en el intento de alzar los ingresos de una sociedad y de sus miembros menos afortunados. En muchos países, entre ellos Paraguay, ha existido una brecha marcada entre la educación (en términos más generales, el capital humano) de la gente rica y la gente pobre. Este hecho, junto con la evidencia econométrica sobre sus retornos económicos, sugiere que una manera de reducir la pobreza y aumentar el crecimiento, y de esa manera hacer más incluyente el crecimiento, es una inversión grande en la

---

3 Para una revisión de la experiencia paraguaya, véase Schiefelbein (2007).

educación y entrenamiento de los jóvenes de familias pobres. No obstante, hay que reconocer que existe un debate sobre la tasa de retorno de la educación en general, que naturalmente se extiende al caso de familias de bajos ingresos. Este debate deja un grado de incertidumbre sobre los beneficios de la educación. Implica que, mientras el país amplifica su atención a este deber, también debe montar un programa de análisis continuo sobre los beneficios privados y sociales de la educación. También implica que el fortalecimiento del capital humano no debe ser el único ni el principal elemento de una política en búsqueda de un crecimiento incluyente. Por una parte, hay mayor incertidumbre sobre los beneficios del capital humano en general que sobre los beneficios de un programa de apoyo a la pequeña agricultura. Por otra parte, es probable que los beneficios de un aumento del capital humano dependan de otras condiciones, especialmente el acceso a otros recursos, como la tierra en el caso de la agricultura o el capital en el caso de una pequeña empresa en otro sector.

Un aspecto del capital humano sobre cuyos beneficios hay poca duda es la capacidad empresarial, especialmente cuando se aplica dentro de empresas relativamente pequeñas. No es fácil identificar recetas simples para el desarrollo de este tipo de capacidad. En los países bien dotados, por ejemplo el caso de Taiwán cuando inició su larga trayectoria de crecimiento saludable a base de las PYMES, los beneficios son muy marcados. Algunos autores (tales como Lui, 1998, 339) consideran que esto ha sido el factor más importante en el enorme éxito que ha vivido ese país.

En resumen, el crecimiento saludable depende, en el caso típico, de un dinamismo dentro de los sectores económicos con capacidad de generar muchos empleos. Ese dinamismo tiene su base principal en la inversión y los cambios tecnológicos (aumentos de productividad) que se llevan a cabo dentro de esos sectores. La inversión de cualquier empresa puede financiarse con ahorros propios, con los de familiares y amigos (mercado informal de capitales) o por el sistema financiero formal (bancos, etc.). Para que las mejores oportunidades de generar empleo productivo se aprovechen, es necesario que una o más de estas posibilidades estén presentes en el momento oportuno. Cuando los mismos empresarios de las micro y las PYMES tienen

poca capacidad de ahorrar para la inversión futura, y cuando el sistema financiero no sabe o no quiere prestarles a este grupo, entonces existe un corto circuito en el camino hacia el crecimiento incluyente. Con demasiada frecuencia el sistema financiero favorece a las empresas grandes y modernas; y, como el crecimiento económico está basado en esta inversión igual que el cambio tecnológico que lo acompañe, el empleo total no sube por la poca capacidad que tiene este sector de generar trabajo.

## **EL PAPEL DE LA DIVERSIDAD EN EL CRECIMIENTO Y EN LA ESTABILIDAD**

La diversidad es un aspecto de la estructura de producción no solamente a nivel nacional sino también a nivel regional y de la empresa o la familia. En cualquiera de estas esferas, un grado saludable de diversificación actúa de defensa para proteger la unidad económica contra la inestabilidad de ingresos que resulta de una caída brusca de la producción o del precio de un bien. Cuando esa caída es más permanente, la diversidad de producción permite que la unidad económica minimice la caída de ingresos y tarde menos en buscar el reemplazo del producto ahora no competitivo. Un país siempre produce un número grande de bienes y servicios; en el caso de los bienes y servicios no transables esa composición refleja la estructura de la demanda nacional y en el caso de los transables refleja la ventaja comparativa (natural y desarrollada a través de políticas de apoyo) de los varios bienes y servicios. La composición de las exportaciones tiende a ser mucho menos diversificada que la de la producción para el mercado local, así que a nivel de países el peligro de la concentración en un producto se relaciona principalmente con las exportaciones. Un nivel alto de concentración, característica especial de países pequeños, implica una vulnerabilidad aguda en el mercado del producto principal, tal que una caída en el precio de ese producto trae una disminución proporcional en el poder de compra del país en el exterior, o sea, en el nivel de importaciones. El efecto de esa vulnerabilidad puede ser modesto si la mayoría de las importaciones son bienes de lujo, pero en países en desarrollo la composición de las

importaciones se inclina más a bienes de capital e intermedios. En tal caso, una disminución en la capacidad de importar puede causar una subutilización de recursos naturales (resultado de la falta de acceso a bienes intermedios) o una reducción en la tasa de crecimiento (por falta de acceso a bienes de capital).

Algunas empresas son uni-productos, así que sus utilidades dependen de su capacidad de producir el bien a costos relativamente bajos. En el caso de industrias productoras de bienes o servicios cuya demanda fluctúa mucho, las empresas frecuentemente desaparecen o tiene que reestructurar su producción. Igual que en el caso de las exportaciones de un país, un cierto grado de diversificación tiene la ventaja de actuar de seguro en contra de caídas fuertes en el flujo de ingresos.

En el caso de las familias, la no vulnerabilidad a caídas en el flujo de ingresos es de gran importancia, especialmente para las familias cuyos ingresos normales no superan o no superan mucho sus necesidades básicas y las que no han podido acumular activos (financieros u otros) a través del ahorro. Estas familias no tienen la capacidad de reducir las fluctuaciones de su consumo bajando su acervo de activos. Diferentes familias utilizan distintas estrategias para diversificar sus flujos de ingresos: diferentes perceptores pueden trabajar en distintas actividades. Una unidad agrícola familiar puede producir una gama de productos, algunos para el auto-consumo.

En los casos de las exportaciones de un país, la producción de una empresa o la producción de una familia, el balance entre la concentración en pocos productos y la diversificación depende principalmente del nivel de economías de escala en los productos escogidos, por una parte, y el peligro de un alto nivel de especialización, por otra.<sup>4</sup> Mientras más importante sean las economías de escala, mayor será la tendencia a la concentración en uno o pocos productos. En algunos casos, no obstante, existe un grado de complementariedad entre la producción de un bien y la de otro. En esa situación la unidad productora combina los dos (o más) productos.

---

<sup>4</sup> Es distinto el caso de la producción de un país para el mercado local de no-transables, en donde la composición de la producción está determinada principalmente por la composición de la demanda y el grado de sustituibilidad del consumo entre diferentes productos.

En muchas situaciones, una concentración alta en uno o pocos productos trae consigo daños ambientales grandes, porque la concentración territorial de esa contaminación es tan alta que los procesos naturales no son capaces de dispersarla. Este es el caso de la soja en el Paraguay.

## **LO PELIGROSO DE LA TRAYECTORIA PARAGUAYA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Desde 1980, más o menos, el Paraguay ha registrado un crecimiento relativamente bajo, especialmente en relación a su alto crecimiento demográfico; recién en 2008 el PIB per cápita pudo superar su nivel de 1981, el pico anterior, antes de caerse otra vez en 2009. Durante los 80 y los 90 la tasa bruta de inversión fue relativamente alta (alrededor de 25% del PIB a precios corrientes) pero en esas décadas la rentabilidad de la inversión fue muy baja, reflejada en el crecimiento promedio de solo 2,5% entre 1981 y 1997. Desde el inicio de la recesión (1998-2002) la tasa de inversión a precios corrientes se ha quedado en menos de 20%.<sup>5</sup>

En cuanto al crecimiento, la economía se ha portado mejor que antes durante el 2003-2010, registrando un promedio de 4,8 %, alcanzando así una tasa de casi 3% para el PIB per cápita. Los años anteriores (1997-2003) habían sido difíciles, con poco crecimiento (promedio de 0,4%) y con caídas fuertes en los ingresos de algunos grupos vulnerables, tales como las mujeres auto empleadas del sector informal, cuyos ingresos bajaron en forma dramática (44%) durante esos años (Berry, 2007, 313). Este episodio expuso la vulnerabilidad del mercado de trabajo a ese tipo de caída macroeconómica. Parece que los daños producidos por la recesión les tocaron mucho más a algunos grupos marginales que a la persona “promedia”. La recuperación de los años posteriores hasta 2008 sacó a mucha de esta gente del hueco en el cual se había caído, pero queda por ver en qué grado el crecimiento futuro va a generar más beneficios para ellos.

---

<sup>5</sup> En precios constantes la tasa de inversión ha bajado menos entre los años 70 y el presente, pero la tendencia ha sido similar.

No obstante, los motores del crecimiento reciente tales como la ganadería y la soja han afectado en forma negativa la demanda del trabajo, dada su muy limitada generación directa de empleo junto con su desplazamiento indirecto de trabajo (ver, por ejemplo, Gobierno de la Republica del Paraguay, 2010, 18). Al quedarse en este camino el país corre el fuerte riesgo de caer en la trampa de la “*Maldición de los Recursos Naturales*”, a través de su enfoque excesivo en la soja, la ganadería y otros productos que se producen con poco insumo de la mano de obra.

### **El Patrón de Crecimiento: Comportamiento de la productividad en el Paraguay; impactos sobre el crecimiento, el empleo y la distribución de ingresos**

A lo largo del periodo 1980-2008 la productividad laboral ha disminuido en un 14% (después de haber saltado mucho durante la década anterior) y la productividad de todos los factores (o productividad económica) en un grado mayor, tal vez 1% al año. Por lo que se puede saber de los datos disponibles, la productividad en la producción de los cultivos y productos animales importantes ha crecido rápidamente, en alrededor de 3% al año desde 1980, que efectivamente es la diferencia entre una muy alta expansión de la producción agropecuaria (a 4,5% al año) y la generación de pocos empleos (1,4% al año). En otras palabras, un sector de bastante dinamismo en cuanto al crecimiento de la producción ha contribuido poco a la generación de empleo. Esta combinación ha contribuido a que, a nivel agregado, ni la productividad laboral ni la productividad de todos los factores haya podido avanzar, con el resultado ya comentado de que el PIB per cápita del año 2008 apenas recuperó su nivel de casi 30 años atrás, y el ingreso por trabajador se quedó, según parece, por debajo de ese nivel anterior.

Aunque los datos son muy parciales al respecto, parece que la evolución de la productividad ha sido poco satisfactoria en los sectores de mayor importancia para la generación de empleo adecuado: la pequeña agricultura y el sector MPYMES. En lugar de un avance en estos sectores, lo que se ha visto es un creciente enfoque sobre la soja, una forma de monocultivo. El impacto de esta tendencia se ha

registrado en el alto nivel de desigualdad. Al no aumentar en cantidades significativas los buenos empleos en el resto de la economía, el crecimiento excluyente del sector agropecuario produjo una oferta de trabajo a esos otros sectores que inundó los mercados laborales, causando una expansión grande del tamaño del sector informal y el estancamiento y a veces caída de los salarios e ingresos de muchas actividades dentro y fuera de ese sector.

### **La tendencia peligrosa hacia la concentración de la producción agropecuaria del Paraguay en pocas manos y en pocos productos**

En las últimas décadas se ha visto en el Paraguay una tendencia en regiones importantes del país hacia el monocultivo de la soja. Es muy probable que esta tendencia haya contribuido en forma importante a una creciente concentración del ingreso en el país, que posiblemente le haya dejado como el país más desigual del mundo (por los menos está dentro del pequeño grupo de mayor desigualdad). Ya que la importancia del algodón ha disminuido mucho, este patrón ha dejado una situación en que los dos productos más importantes del agro, la soja y el ganado, tienen ambos la característica de generar poco empleo, directa e indirectamente. Un resultado es una expulsión prematura de gente del campo por falta de oportunidades allá, que a su turno ha inundado el mercado de trabajo de las áreas urbanas con impacto negativo sobre los salarios y el acceso a un trabajo adecuado. Hoy en día el porcentaje de paraguayos que tiene empleo en el sector privado grande (de más de 50 trabajadores) más el sector público es solo de alrededor de 15%. Mientras tanto, el sector informal urbano genera la gran mayoría del empleo urbano. No es sorprendente entonces, dado estos hechos y tendencias, que el nivel de la pobreza se haya quedado alto en el país.

El fenómeno de la dominación de las exportaciones por uno o más productos que generan poco empleo se ha comentado en varios otros países, y forma el mecanismo central de la ya comentada “*Maldición de los Recursos Naturales*”.

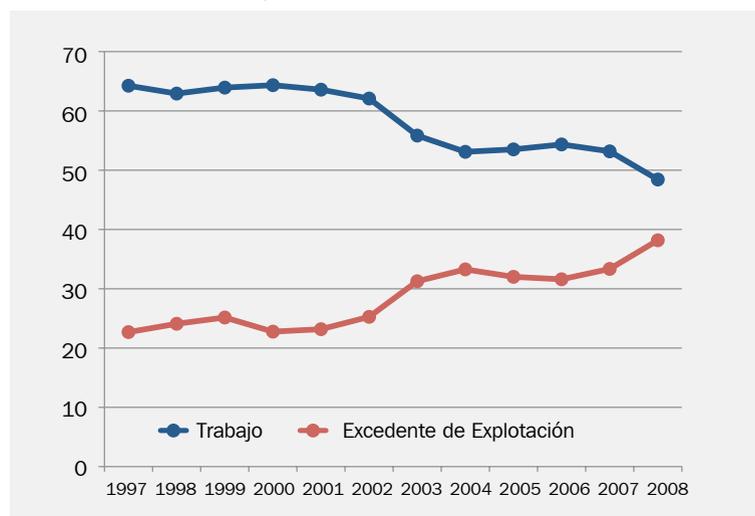
El Paraguay, entonces, podría ser vulnerable a la “*Maldición de los*

*Recursos Naturales*” a través de productos como la soja que, además de no generar empleo neto (más bien lo contrario), constituye un obstáculo para la pequeña agricultura y una fuente de mucho daño ambiental.

## La desigualdad

Un aspecto preocupante de los últimos años ha sido la estructura y tendencia de la distribución de los ingresos. Las cifras disponibles apuntan un alto nivel de desigualdad en el país y un nivel notorio de desigualdad de la propiedad de los recursos productivos. Más allá, existe la posibilidad de que en el curso de la última década la distribución del ingreso haya empeorado en forma seria. La naturaleza de tal empeoramiento sería un aumento fuerte del porcentaje del PIB que recibe el factor capital y una correspondiente caída fuerte del porcentaje recibido por el factor trabajo. Este cambio se ve en los

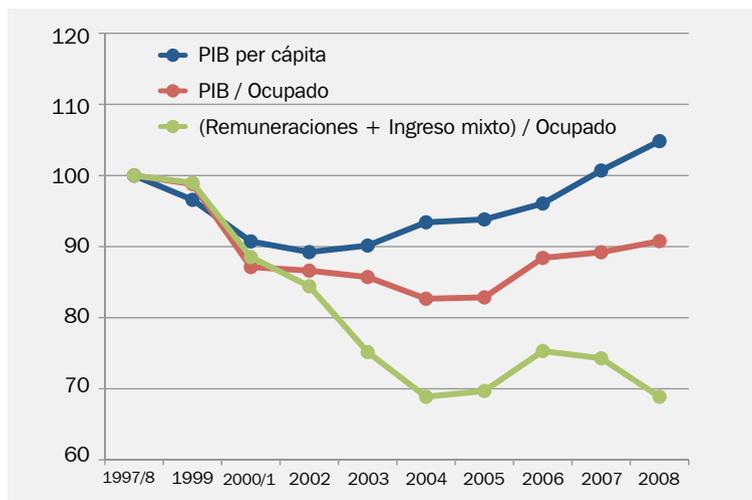
Gráfico 2  
PARAGUAY: PARTICIPACIÓN DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL EN EL VALOR AGREGADO SEGÚN LA INFORMACIÓN DE CUENTAS NACIONALES 1997 – 2008 - Porcentajes (%)



Fuente: González et al, 2010,439, con base de datos del Banco Central del Paraguay.

Gráfico 3

PARAGUAY: PARTICIPACIÓN DEL TRABAJO EN EL INGRESO 1997 – 2008  
- Índice 1997 = 100



Fuente: González et al, 2010,439, con base de datos de la Encuesta de Hogares (DGEEC) de 1997 a 2008.

*Gráficos 2 y 3*, basados en el estudio de González, Ramírez y Perera (2010, 439). El *Gráfico 2* apunta una caída del porcentaje del PIB recibido por el factor trabajo, de alrededor de 65% durante el periodo 1997-2002 a menos de 50% en 2008. Esta segunda cifra estaría entre las más bajas del mundo. El impacto en el mercado de trabajo de este cambio dramático se ve en el *Gráfico 3*: mientras hay una recuperación del PIB per cápita (cifra que incluye los ingresos del capital junto con los del trabajo) desde 2002, el ingreso del trabajo por persona ocupada se estanca y no muestra ninguna recuperación después de la caída fuerte de los años de recesión (1997-2003). Aunque no se han hecho todavía los estudios de fondo para confirmar las fuentes de este cambio, la lógica económica sugiere que es resultado del patrón excluyente de crecimiento del país, un patrón cuyo elemento más notable ha sido el monocultivo de la soja. Otros síntomas de un patrón excluyente y de una marcada debilidad por el lado de la generación de buenos empleos es la extensión muy grande del sector informal en las ciudades grandes del país. Este fenómeno

se produce con especial fuerza en casos como el paraguay, en que la pequeña agricultura familiar es, por diferentes motivos, incapaz de llenar su función de generador de empleo rentable. Según datos comparativos Paraguay y Bolivia son los países de mayor informalidad de América del Sur (entre 70% y 75% de la fuerza de trabajo urbano, según el criterio que se utilice para identificar el sector), superados en el hemisferio solamente por Haití (Gasparini y Tornarrolli, 2007, 21-22). En síntesis, el Paraguay ha estado sufriendo de un patrón de crecimiento muy dualístico.<sup>6</sup>

## **ELEMENTOS CLAVES DE UNA ESTRATEGIA PARA EVITAR EL CRECIMIENTO EXCLUYENTE Y ALCANZAR UN CRECIMIENTO INCLUYENTE**

En resumen, los sitios dentro del sistema económico en que ocurren los aumentos de la productividad en el Paraguay han sido los contrarios de donde se necesita para generar el resultado deseado: un crecimiento incluyente con la consiguiente reducción rápida de la pobreza. A pesar del comportamiento poco satisfactorio del pasado, el Paraguay tiene en sus manos la oportunidad de lograr un resultado mucho mejor en el futuro. El crecimiento incluyente tiene que basarse en un proceso a través del cual los ingresos suben en los sectores de la economía en los cuales hay más empleo.<sup>7</sup> Los dos sectores, definidos en términos muy amplios son, entonces, la pequeña agricultura y las MPYMES no agrícolas. El éxito combinado de generar nuevos empleos y/o mejorar la productividad de las que ya existen en estos sectores sería entonces el factor determinante en la búsqueda del crecimiento incluyente. La tarea más obvia es de apoyar en forma efectiva a la pequeña agricultura familiar.

---

6 Esta tendencia se ha comentado desde mucho tiempo atrás. Ver, por ejemplo, Morley y Vos (1997).

7 Al mismo tiempo, una fuente de mejoras para un grupo más pequeño es la posibilidad de trasladarse de un sector de bajos ingresos (tales como la agricultura pequeña en algunas regiones del país) a otros de mayores ingresos, pero esta opción depende de la capacidad de generar nuevos empleos en esos sectores, fenómeno que ha ocurrido solo en un grado muy limitado en el Paraguay.

## La agricultura familiar como elemento especial del crecimiento saludable

En la mayoría de las economías de bajos y medianos ingresos la agricultura familiar de tamaño pequeño sigue siendo clave para un resultado favorable en el mercado de trabajo nacional. Cuando es bien apoyado, este sector está en el corazón del crecimiento saludable porque genera mucho empleo por unidad de capital y produce bienes alimenticios importantes, no solamente para el bienestar de las familias agrícolas mismas sino también para el resto de la población al que estas familias venden sus excedentes. La producción de alimentos constituye para las familias un seguro contra la pobreza y la malnutrición e, indirectamente, un seguro del mismo tipo para otras familias que tienen la capacidad de compra.

Afortunadamente, la receta para aumentar la productividad de la pequeña agricultura familiar es bien conocida y se ha implementado con frecuencia en casi todos los países que han logrado un crecimiento saludable e incluyente, entre ellos en tiempos pasados los países escandinavos, los Estados Unidos (excluyendo el sur de ese país), países del sureste asiático como Taiwán y Corea del Sur, Costa Rica, y otros.<sup>8</sup>

Se trata de una inversión fuerte en investigaciones y en la difusión de nuevas variedades de cultivos, razas de animales y sistemas de manejo de la tierra, todo dirigido especialmente a los pequeños y medianos agricultores. Muchos estudios han confirmado el alto rendimiento económico de los gastos en esta forma de apoyo a la agricultura, frecuentemente en el rango de 40-60% anual (Evenson, 2008), o sea, muy por encima del rendimiento promedio de las inversiones en cualquier economía. Dada la limitada inversión en esta área durante las décadas recientes, se requeriría un empuje fuerte, para lo que se podrían aprovechar contribuciones internacionales y no estatales, tales como los esfuerzos de varias ONGs nacionales e internacionales. Ganar esta batalla es más factible en un país pequeño como el Paraguay, dado que el monto total de recursos necesarios es mucho menor que en un país grande. Los gastos en investigaciones y difusión deben complementarse con inversiones en

---

<sup>8</sup> Entre los estudios más importantes para aclarar esa receta están los de Johnston y Cownie (1969) y Lipton (1989).

infraestructura rural, especialmente en las más útiles para la pequeña agricultura, como caminos vecinales y sistemas de comunicación. Es importante, también, promover en lo posible la asociatividad rural; lo que ha sido trascendental en la mayoría de los grandes éxitos alrededor del mundo.<sup>9</sup>

Junto con tales gastos se requiere, naturalmente, un intento serio para aumentar la cantidad de tierra en manos de las unidades familiares. De nada sirve crear las condiciones para un buen comportamiento de la agricultura familiar pequeña si la tierra que controla este grupo sigue disminuyendo en el país.

Una agricultura familiar trae beneficios colaterales importantes, según las experiencias exitosas. Por una parte, está el hecho de que cuando este sector es rentable y dinámico, el aumento de ingresos generados en el campo tiende a gastarse en productos locales, a veces producidos por miembros de las mismas familias agropecuarias; pero, en cualquier caso, en buena parte producidos por pequeñas empresas rurales. Los ingresos de estas empresas contribuyen mucho a un dinamismo del ingreso total rural a través de un círculo virtuoso. En casos de alta concentración de la tierra, los ingresos agropecuarios también están muy concentrados, y en manos de familias que gastan un porcentaje mucho menor en las áreas rurales. Ellas forman parte de la elite económica del país y la estructura de su consumo va mucho más hacia bienes y servicios de lujo, a veces con alto contenido importado.

En la agricultura familiar la estructura de la producción tiende a ser diversificada, en parte porque se dirige parcialmente al autoconsumo y en parte a los mercados nacionales y a veces internacionales. Esta diversificación contribuye a la alta productividad de la tierra que se puede alcanzar en esas unidades por la complementariedad entre los cultivos y productos animales. En este sentido, la agricultura familiar se encuentra en el otro polo del monocultivo que frecuentemente se practica en las unidades de grandes extensiones. La familia agrícola dueña de sus tierras las cuida mejor y no es culpable de “minar” la tierra en la forma que ocurre frecuentemente en el caso del monocultivo.

---

9 Evidencia sobre los procesos asociativos en Paraguay se encuentra en Molinas (1998).

Así, una economía rural dominada por la agricultura familiar se caracteriza por dos formas de diversidad, una dentro de la unidad agrícola misma y otra a través de los productos no-agrícolas que se producen para satisfacer las demandas locales de productos no muy complicados.

Una razón importante para que el gobierno se dedique muy seriamente al desarrollo agropecuario generalizado de las pequeñas unidades está en que la “receta” para este desarrollo es bien conocida alrededor del mundo. Ha funcionado muy bien en esos países que los han intentado. Por otra parte, por importante que sea, sabemos menos sobre cómo dinamizar el sector MPYMES y tenemos menos experiencia en montar las debidas instituciones para llevar a cabo esa política. Esta incertidumbre le deja al sector de la pequeña agricultura con más responsabilidad para alzar los ingresos de mucha gente pobre.

## **Mejorando el comportamiento de las MPYMES no agrícolas**

En principio, se podría pensar que los beneficios del paquete de apoyo ya comentado para el caso de la agricultura pequeña tendrían su paralelo en las pequeñas empresas no agrícolas. El desarrollo rápido de la microfinanza es evidencia de un deseo por parte de muchas empresas informales de expandir y aumentar la productividad de sus actividades. Pero no tenemos todavía la misma confirmación en el sector no-agrícola del rendimiento de este instrumento y los otros (menos desarrollados) en el caso de la micro y pequeña empresa no-agrícola. El papel clave del apoyo al cambio tecnológico de la agricultura es difícil de replicar fuera de ese sector, dado el número grande de bienes y servicios involucrados y la falta de tradición de esfuerzos públicos en esta área. No obstante, se tiene que hacer el esfuerzo considerando que este sector también determina el bienestar económico de un número enorme de familias. Afortunadamente hay experiencias útiles que apuntan líneas prometedoras para una política de apoyo (por ejemplo Robles et al, 2001; Dussel et al, 1997).

## **Apoyando el cambio tecnológico en las pequeñas empresas no agrícolas.**

Específicamente, algunos países han sobresalido en su capacidad de facilitar el cambio tecnológico en las empresas pequeñas (micro, pequeñas y medianas), entre ellos Taiwán y Chile (Ruiz Duran, 1995; Berry, 1998).

Este es, probablemente, el segundo elemento más importante dentro del paquete de políticas para generar un crecimiento incluyente.

## **Sistemas financieros y fiscales para el crecimiento incluyente**

Por detrás del crecimiento de cualquier sector o grupos de personas están otras actividades que pueden apoyar ese crecimiento u obstaculizarlo. Entre los sectores importantes en este sentido están el sector financiero y el sector público. El sector financiero del Paraguay está muy lejos de lo que se necesita para contribuir en forma positiva a un crecimiento incluyente. No obstante un horizonte en general poco propicio, hay elementos prometedores, entre ellos las cooperativas financieras que a mediados de la década pasada captaban alrededor de 14% de los ahorros que entraban en el sistema financiero y ofrecían el 25% del crédito total de ese sistema (Berry y Schreiner, 2010, 257).

## **Es también importante para un crecimiento saludable un Estado capaz de gastar en esas áreas claves.**

El éxito en el camino del crecimiento saludable no llega a un país sin esfuerzos de su propia parte. Hay varios gastos públicos que son componentes importantes de esa estrategia, entre ellos los gastos en los sistemas de educación y salud, los gastos en la infraestructura para la agricultura familiar, investigaciones y difusión de nuevas tecnologías, etc. Las empresas grandes (agrícolas y no agrícolas) tienen mayor capacidad de afrontar directamente sus necesidades en las áreas de inversión, cambio tecnológico, entrenamiento de trabajadores, etc. Las pequeñas unidades no tienen igual capacidad.

El resultado, entonces, es que si el Estado no tiene el interés y la capacidad de hacer los debidos gastos en estas áreas, las grandes unidades tenderán a ganar la competencia económica, con efectos negativos para la generación de empleo. Países como el Paraguay, con su muy bajo nivel de impuestos como porcentaje del PIB, están en una desventaja grande frente a estos deberes.

## **Políticas de Protección Social**

Vale la pena notar, de manera somera, que es de especial importancia que el crecimiento mismo sea incluyente en esos países que no tienen todavía muchos instrumentos para afrontar la pobreza a través de políticas sociales (seguro contra el desempleo, para los viejos y pobres, subsidios de los alimentos comprados por tales familias). Los países industriales típicamente canalizan un 20-35% de su PIB a esta función (Bourguignon, 2004, 287); en cuyo caso es menos importante que el crecimiento mismo sea incluyente, porque en caso negativo es posible corregir el problema a través de este tipo de transferencia. Esa política, no obstante, requiere una alta capacidad de coleccionar impuestos (para que las transferencias no vayan a entrar en conflicto con las inversiones que un gobierno debe estar haciendo) y la capacidad de utilizar los gastos sociales de una manera redistributiva. El Paraguay, con su muy baja carga tributaria y un Estado que todavía no es capaz de canalizar bien los fondos públicos, no cabe en ese grupo de países, por lo menos ahora y en un futuro visible.

Cuando la “distribución primaria” del ingreso (o sea, la distribución que resulta del comportamiento de los mercados de trabajo, de productos, etc.) es muy desigual, es posible reducir sus impactos negativos sobre la sociedad (y en especial sobre los pobres) a través de un sistema de impuestos y transferencias (pensiones a los viejos, pagos condicionados a los pobres, etc.). Aunque cualquier gobierno puede ofrecer algunos elementos de un sistema de protección social que asegure que nadie se quede en condiciones de extrema pobreza y malestar, solo los países industrializados han podido operar sistemas con un nivel suficientemente grande de gastos como para tener un gran impacto sobre la pobreza por este camino. Este hecho hace más urgente que un país asegure, en el grado posible, que su patrón

de crecimiento sea “saludable”, o sea, que tenga efectos directos positivos para la gente de menores ingresos.

Con el tiempo y los avances en el proceso del desarrollo, un país debe ir pensando cómo extender su sistema de protección social, pero esto viene como el segundo paso, después de haber aumentado la capacidad productiva de las unidades pequeñas que emplean la mayoría de la fuerza de trabajo.

## **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

Paraguay enfrenta hoy en día dos grandes desafíos para sacar a los muchos pobres de ese estado desafortunado: un crecimiento robusto y sostenido, y un patrón de crecimiento que genere muchos buenos empleos y, por ese mecanismo, eleve los ingresos de la gente. Aunque ha mejorado su comportamiento en el primero de esos aspectos durante la década pasada, la evidencia sugiere que se ha empeorado en el segundo. El problema reside principalmente en la concentración de la producción agropecuaria y de las exportaciones en productos que no generan mucho empleo directamente y que desplazan empleo indirectamente. Esta falta de diversificación saludable está acompañado por un proceso en que los aumentos de la productividad no han ocurrido en un grado suficiente en los sectores en que se necesitan: la pequeña agricultura familiar y las actividades micro, pequeñas y medianas del sector no agrícola. Hasta ligar los aumentos de productividad a los sectores de empleo, no será posible ganar la batalla contra la pobreza. Es más, un crecimiento no saludable va a aumentar la ya grande brecha entre la gente de mayor ingreso y la gente de menor ingreso.

## Referencias

- Auty, R.M. (2001). "Resource Abundance and Economic Development". Oxford: Oxford University Press.
- Berry, Albert (1998). "The Task of the Small and Medium Enterprise Sector in Today's Latin America". Revista de la CEPAL, Edición especial por el 50º Aniversario, Octubre, pp.331-341.
- Berry, Albert (2007). "La Industria y las PYMEs en Paraguay: Su Potencial para la creación de empleo bien remunerado". En Dionisio Borda (editor) *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Berry, Albert y Jorge Schreiner (2010). "Paraguay's Financial System and Employment Creation". En Albert Berry and Contributors *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers.
- Bourguignon, Francois (2004). "European Social Protection: What is to be Learned for Latin America". En Gustavo Indart (editor) *Economic Reforms, Growth and Inequality in Latin America*. Aldershot, England and Burlington, Vermont: Ashgate.
- Davis, G.A. (1995). "Leaning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies". World Development, Vol. 23, pp. 1765-1779.
- Dussel Peters, Enrique; Michael Piore y Clemente Ruiz Durán (1997). "Pensar globalmente y actuar regionalmente: Hacia un Nuevo Paradigma Industrial para el Siglo XXI". México: Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Jus.
- Evenson, Robert. E. (2008). "The Green Revolution". En Amitav Dutt and Jaime Ros *International Handbook of Development Economics*. Edward Elgar (2008), Vol. 1.
- Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli (2007). "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo Nro. 46.
- Gobierno de la República del Paraguay, Equipo Económico Nacional (2009). "Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay: Plan estratégico económico y social-2008-2013". Asunción, Paraguay.
- González, Cynthia; Julio Ramírez y Marcelo Perera (2010). "El Mercado Laboral Paraguayo: Un Análisis del comportamiento del empleo y los ingresos entre 1997 y 2008". En José Rodríguez y Albert Berry (editores) *Desafíos Laborales En América Latina después de dos décadas de reformas estructurales: Bolivia, Paraguay y Perú, 1997-2008*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, International Development Research Centre y Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Johnston, Bruce F. and John Cownie (1969). "The Seed-Fertilizer Revolution and Labor Force Absorption". *American Economic Review*, Vol.59, No. 4, pp. 569-582.
- Lipton, Michael (1989). "New Seeds and Poor People". Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Lui, S.J. (1998). "Industrial development and structural adaptation in Taiwan: Some issues of learned entrepreneurship". *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 45, No. 4, pp.338-348.
- Molinas, Jose R. (1998). "Who Cooperates: A study of membership in peasant cooperatives". Documento presentado en el Congreso Internacional de la Latin America Studies Association (LASA), Chicago, Septiembre 24-26, 1998.
- Morley, Samuel and Rob Vos (1997). "Poverty and Dualistic Growth in Paraguay". Institute of Social Studies (The Hague) y Banco Interamericano de Desarrollo, ISS Working Paper Series No. 261.
- Robles, Miguel; Jaime Saavedra; Máximo Torrero; Néstor Valdivia y Juan Chalcaltana (2001). "Estrategias y Racionalidad de la Pequeña Empresa". Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Ruiz Duran, Clemente (1995). "Economía de la Pequeña Empresa: Hacia una economía de redes como alternativa empresarial para el desarrollo". México, D. F.: Editorial Ariel Divulgación.
- Sachs, J.D., and A.M. Warner (2001). "The Curse of Natural Resources". *European Economic Review*, Vol. 45, pp. 827-838.
- Sala-i- Martin, Xavier and A. Subramanian. (2003). "Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria". Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional Working Paper WP/03/139.
- Shiefelbein, Ernesto (2007). "Educación y Empleo en el Paraguay". En Dionisio Borda (editor) *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Scitovsky, Tibor (1985). "Economic Development in Taiwan and South Korea: 1965-81". *Food Research Institute Studies* Vol. 19. pp.: 215-64.
- Straub, S. and H. Sosa (2001). "Ensuring Willingness to Repay in Paraguay". In M. Pagano (editor) *Defusing Default: Incentives and Institutions*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Woolcock, M.; Lant Pritchett and J. ISHAM. (2001). "The Social Foundations of Poor Economic Growth in Resource Rich Countries". En Auty, R.M. (editor) *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.

## 2. PARAGUAY: PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE EMPLEO

GERHARD REINECKE\*



\* Especialista principal en políticas de empleo de la oficina subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Santiago de Chile.

## **INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA DE EMPLEO?**

Durante la reciente crisis financiera internacional, el Paraguay reaccionó con políticas contracíclicas acertadas que contribuyeron a limitar el impacto negativo de la crisis en la actividad económica y en el empleo. Al mismo tiempo, sin embargo, la experiencia reciente también agudizó la percepción de que el país dispone de menos instrumentos de políticas públicas para enfrentar una crisis que varios de sus países vecinos en América Latina. Por ejemplo, Brasil y Chile cuentan con un sistema de seguro de desempleo que protege a los asalariados formales cuando pierden su empleo y, además, entrega una herramienta de reacción a las crisis a través de cambios temporales en las condiciones de acceso, del monto y la duración de los beneficios.

Cuando se habla de una política de empleo, conceptualmente se pueden distinguir dos acepciones principales de este término:

- La política de empleo en sentido restringido consiste en los programas y políticas que apuntan a mejorar la inserción laboral de los desocupados y orientarlos en este sentido; capacitar tanto a los desocupados como a los ocupados y, en casos extremos o de emergencia social, dar empleo directo y beneficios sociales a los desocupados. La ejecución de estas políticas de mercado laboral suele estar concentrada en los ministerios de Trabajo y sus organismos dependientes.
- La política de empleo en sentido amplio consiste en la orientación de toda la política socioeconómica de un país hacia el objetivo de la creación de empleo. Por lo tanto, involucra a varios ministerios en áreas tales como Hacienda, Economía, Industria, Obras Públicas, Trabajo, etc. Es deseable que el Ministerio de Trabajo tenga una función rectora respecto de la política de empleo en el sentido amplio, la que puede basarse en el funcionamiento de órganos de coordinación interministerial y/o tripartitos. De esta forma es posible monitorear el conjunto de esfuerzos llevados a cabo por distintos ministerios.

En ambos ámbitos, el Paraguay ha avanzado durante los últimos años. El papel central del empleo en las políticas públicas del país

se refleja, por ejemplo, en la creación de la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT); en el fortalecimiento sustantivo del Servicio Nacional de Empleo (SENADE), dependiente del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social del MJT; y, la inclusión de objetivos de empleo en el *Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013* y en la *Política Pública de Desarrollo Social Paraguay para todos y todas*.

Sin embargo, el desarrollo de varios de los instrumentos es aún incipiente y tradicionalmente el país no cuenta con una política de empleo articulada. Durante la actual administración, el país ha emprendido varias acciones pertinentes en este contexto, tanto a través del proceso participativo que llevó a la formulación de una política de empleo juvenil, como por medio del diseño de nuevos programas de empleo y el fortalecimiento institucional para que el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social pueda cumplir de mejor forma con su mandato en el ámbito de la política de empleo. Paralelamente, el Gobierno ha introducido varias modificaciones en sus políticas de inversión pública con el objetivo de aprovechar mejor el potencial de creación de empleo de las inversiones públicas.

En la actual coyuntura, el país tiene una oportunidad para formalizar los avances realizados, generar un debate tripartito respecto de los elementos necesarios para una política de empleo, articular los programas y políticas que formarían parte de dicha política de empleo y fortalecer el rol del actual Ministerio de Justicia y Trabajo como organismo rector en este ámbito. Desde la perspectiva de la OIT, la mejor manera de lograr estos objetivos sería la de iniciar un diálogo tripartito que apunte a la formulación, aprobación e implementación de una política de empleo.

En resumen, una política de empleo cumpliría con dos propósitos principales: Primero, daría mayor visibilidad y legitimación al objetivo de mejorar las condiciones del mercado de trabajo, rompiendo claramente con una visión según la cual la política del mercado laboral y sus programas se consideran simplemente como un paliativo, como ocurre a menudo en muchos países. Segundo, daría coherencia a los programas, políticas sectoriales e iniciativas en temas de empleo que muchas veces pasan por diferentes actores y sin mayor conexión entre ellos.

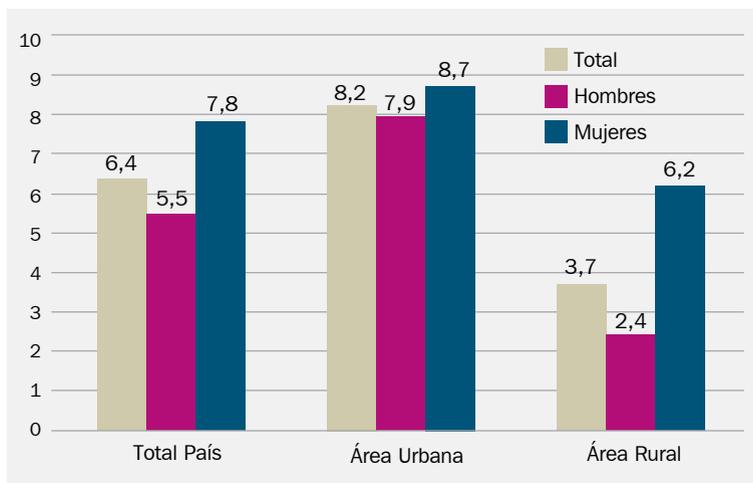
## El mercado laboral paraguayo: desempleo abierto moderado, subempleo e informalidad elevados

Antes de presentar la situación respecto de una posible política de empleo en el Paraguay y la propuesta para el debate en más detalle, parece oportuno resumir las características centrales del mercado laboral. En este sentido, no se pretende efectuar ninguna investigación exhaustiva sino, simplemente, se presentan algunos datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2009 y años anteriores (DGEEC, 2010) en comparación con los datos latinoamericanos que compila la OIT en su publicación anual Panorama Laboral (OIT, 2010).

Gráfico 1

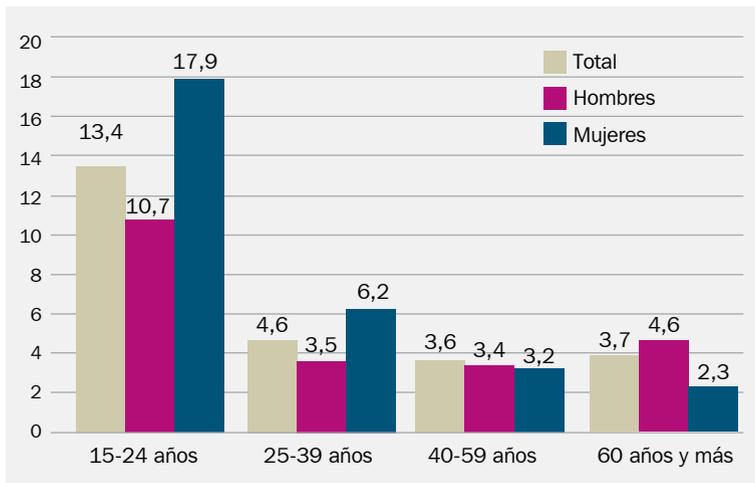
TASA DE EMPLEO ABIERTO POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA

Año 2009 - Porcentajes de la Población Económicamente Activa



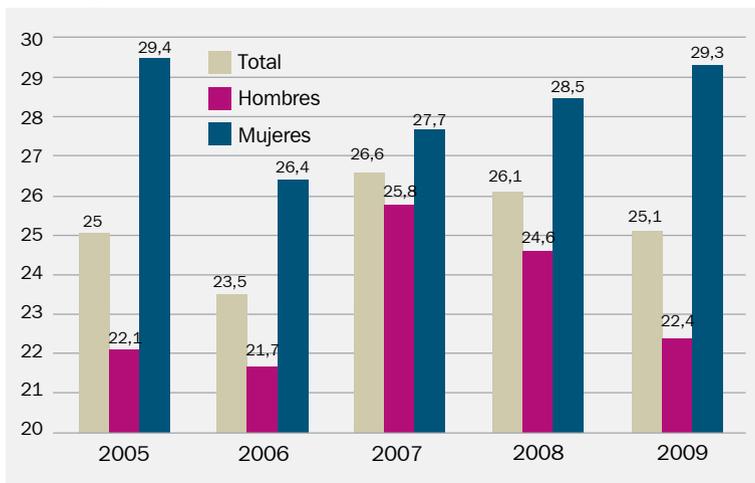
Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, EPH 2009.

Gráfico 2  
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO POR EDAD Y SEXO  
Año 2009 - Porcentajes de la Población Económicamente Activa



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, EPH 2009.

Gráfico 3  
TASA DE SUBEMPLEO TOTAL POR SEXO  
Porcentajes de la Población Económicamente Activa



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, EPH 2009.

- La tasa de desempleo abierto ha sido de 6,4% en el 2009, superando el desempleo urbano (8,2%) el nivel en las áreas rurales (3,7%). En comparación con el conjunto de la región, el desempleo urbano en el Paraguay es de nivel intermedio o moderado, siendo la tasa paraguaya (8,2%) casi idéntica al promedio ponderado de América Latina y el Caribe (8,1%).
- Los problemas del mercado laboral paraguayo se expresan en gran parte a través del subempleo. El subempleo total para el 2009 es del 25,1%, lo que equivale a decir que de los 2,96 millones de personas ocupadas, aproximadamente 793 mil dedican a sus actividades económicas un número menor de 30 horas en la semana y desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo o bien, dedican a sus actividades 30 o más horas semanalmente y perciben un ingreso inferior al mínimo legal vigente.
- El mercado laboral se caracteriza por su elevado grado de informalidad, reflejado, por ejemplo, en la baja cobertura de la protección social. Así, solo un 36,7% de los asalariados aportaban a un sistema de pensiones en 2009, siendo este porcentaje aún mucho más bajo para las otras categorías de empleo. Comparativamente, la cobertura en las áreas urbanas en el Paraguay, con una tasa de 40,9% entre los asalariados y un 6,4% entre los no asalariados, está muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe con 74,7% y 28,0%, respectivamente. Al igual que a nivel regional, la cobertura del sistema de pensiones es mayor para las mujeres que para los hombres entre los asalariados pero más bajo cuando se analiza el conjunto de la población ocupada.

En resumen, si bien una política de empleo debe ser capaz de adaptarse a las distintas fases del ciclo económico, su diseño básico debe responder a la situación estructural de informalidad y de empleos de mala calidad, más que a una urgencia coyuntural de desempleo abierto excesivamente alto.

## **AVANCES EN LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO**

### **La situación histórica**

Si bien hace tiempo que existen en el Paraguay algunos programas y políticas relevantes para una política de empleo, por varios factores su desarrollo había sido muy limitado. En primer lugar, existía un sistema institucional para la capacitación de los trabajadores que gozaba de mucha autonomía y cuya coordinación con otras instituciones y órganos del sector público y privado parecía ser escasa.

Entre los problemas identificados estaban la escasa coordinación entre los distintos programas y el uso de recursos poco equilibrado, por lo que la mayor parte de los objetivos de una política de empleo quedaba sin adecuada cobertura. Para el año 2005, el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social disponía de 5.859 millones de guaraníes, un poco menos de un millón de dólares, lo que equivalía a un 4% del presupuesto total del MJT. Sin embargo, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), instituciones que en la práctica no dependían del Viceministerio, en su conjunto disponían de un presupuesto seis veces superior al del Viceministerio, alcanzando un 26% del presupuesto del MJT. Estos recursos provienen de un impuesto de 1% sobre la nómina salarial del sector formal de la economía. Por más que la escasez de trabajadores calificados sea uno de los grandes problemas en el mercado del trabajo paraguayo (constituyendo un gran desafío para la capacitación y, sobre todo, para la educación), no se justifica este énfasis casi exclusivo en la capacitación.

Lo anterior implica que las acciones de capacitación, que deberían ser un pilar importante en una política de empleo, no cumplían satisfactoriamente con este objetivo porque, primero, no existían suficientes vínculos con instancias de orientación laboral que aseguren que los cursos impartidos correspondan efectivamente a las necesidades del mercado de trabajo. Segundo, porque el uso de recursos dejaba poco espacio a otros componentes de una política de empleo.

## **Avances recientes**

La propuesta que se plantea en esta nota se basa en el reconocimiento de que desde el año 2008, hubo varios avances en el ámbito de las políticas de empleo y del fortalecimiento institucional de las autoridades laborales. Por lo tanto, más que iniciar un proceso, lo que se busca es darle mayor sostenibilidad y legitimidad a los procesos en curso que podrían correr el riesgo de un retroceso futuro si es que no se logra el salto desde una política de Gobierno a una política de Estado.

## **Formulación de una política de empleo juvenil**

Como una de sus primeras medidas, el presidente Fernando Lugo creó en septiembre de 2008 la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil. Dicho espacio elaboró, en un proceso de diálogo social tripartito e interinstitucional, un proyecto de ley para fomentar la inserción laboral juvenil, así como una política de empleo juvenil. El proyecto de ley ya está ingresando al Congreso mientras que la Política de Empleo Juvenil ya cuenta con la aprobación del ministro de Justicia y Trabajo y probablemente será adoptada por el país en los próximos meses.

Cabe destacar, además del diálogo tripartito, la dinámica de coordinación interinstitucional que ha llevado a un intenso intercambio de información sobre programas y políticas relevantes y que anteriormente solían ejecutarse sin mayor articulación entre las instituciones involucradas.

## **Desarrollo y fortalecimiento de instrumentos de política de mercado laboral**

Además del proceso de elaboración de una política de empleo juvenil, se han fortalecido o creado varios instrumentos de política de mercado laboral y otras mejoras están actualmente en proceso.

Vinculado con el tema de empleo juvenil ya mencionado, se ha elaborado un proyecto de ley para la unificación del sistema de *formación profesional*. Además de la unificación en sí misma, el avance importante está en la mayor coordinación entre la formación pro-

fesional y capacitación, por un lado, y los demás instrumentos de política de mercado laboral, por otro. Así, por ejemplo, se criticaba que el sistema de formación profesional tenía poca interacción con la demanda efectiva de las empresas, realizando acciones de formación con poco seguimiento de la posterior inserción laboral de los egresados. Además del proyecto de ley ya mencionado, se está trabajando en una modalidad de “ventanilla única” que permitirá un mejor seguimiento de los beneficiarios de los servicios de orientación e intermediación laboral del Servicio Nacional de Empleo y de los participantes y beneficiarios de distintos programas y cursos de formación.

Segundo, una *red de oficinas de empleo* debería ser la agencia principal de gestión de políticas activas y pasivas hacia el mercado de trabajo. Estas oficinas desarrollarían dos funciones básicas: La primera es el servicio de intermediación laboral, que consiste en asistir al desocupado en la búsqueda de empleo a través de bolsas de trabajo, su inscripción en un registro y ayudarlo en la confección de su currículum, informarlo acerca de cuáles son sus oportunidades laborales, entre otras tareas. La segunda es la orientación al desocupado hacia los programas activos que son ofrecidos en el mercado.<sup>10</sup>

En definitiva, aunque por sí mismas no crean empleo, las oficinas de empleo son las agencias que coordinan todo el abanico de acciones relevantes del Estado para los desocupados y para los ocupados que buscan mejorar su inserción laboral. Según varios estudios internacionales, es uno de los instrumentos más costo-efectivos dentro de la política de empleo. Hasta hace poco existía una única oficina de empleo en Asunción. Durante los últimos años se han creado varias oficinas de empleo en el interior del país y se ha modernizado y fortalecido considerablemente la oficina de empleo en Asunción. El funcionamiento de las oficinas se basa en una cooperación entre el Servicio Nacional de Empleo y los Municipios o Gobernaciones que es el mecanismo con el cual se busca dar sostenibilidad a las nuevas oficinas más allá del apoyo inicial por parte de la cooperación internacional.

---

<sup>10</sup> En países que tienen un seguro de desempleo o subsidio de desempleo, estas oficinas además pueden tener el rol de administrar estos beneficios.

Tercero, se diseñó y se implementó en forma piloto el *programa de empleo temporal* Ñamba'apo, el que combina la ejecución de tareas de utilidad pública con un componente de capacitación. Los primeros pilotos, aunque de muy corta duración, parecen ser promisorios. Ya se asignaron recursos del presupuesto nacional para implementar el programa con 700 beneficiarios durante el año 2011.

## **Reorientación de las políticas de inversión pública**

Desde hace algunos años las autoridades paraguayas están trabajando en la aplicación del enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo en las políticas nacionales.<sup>11</sup>

Desde la asunción del presidente Fernando Lugo en agosto de 2008 estos esfuerzos se han intensificado, procurando que el empleo tenga un papel más significativo en las políticas económicas y sociales. Este enfoque promovido por la OIT toma en cuenta que la estructura empresarial en los países en desarrollo suele ser heterogénea y que la concentración de las inversiones públicas exclusivamente en grandes empresas puede terminar excluyendo las empresas y la mano de obra local de la ejecución de las inversiones públicas en su territorio. Respecto de la aplicación de este enfoque, se pueden mencionar los siguientes avances (Reinecke, 2010):

- **Mejoras en los procedimientos de contratación pública**

Es sabido que uno de los obstáculos para que las micro y pequeñas empresas –que suelen ejecutar las obras encargadas de manera más intensiva en mano de obra y menos intensiva en maquinaria que las empresas más grandes– tengan acceso efectivo a las contrataciones públicas está en los procedimientos de contratación. En respuesta a este problema se han realizado reformas en distintos niveles:

- Si bien la Ley que regula las contrataciones públicas en el Paraguay no se ha modificado, se ha dictado el Decreto

---

11. Ver Aguilera y Cartier (2006) y Yeng, Sosa y Cartier (2007).

1.434/2009 que busca dar acceso preferencial a las micro, pequeñas y medianas empresas en las contrataciones públicas, definiendo este tipo de empresas y dándoles la oportunidad de entregar una segunda oferta cuando el precio de su primera oferta haya superado el de una empresa de mayor tamaño hasta en un 5%.<sup>12</sup>

- A nivel administrativo se ha formulado un documento llamado “carta invitación estándar para procesos de contratación directa”, con el que se busca ordenar los requisitos que se exigen a las empresas contratadas por el Estado en esta modalidad de montos relativamente bajos, evitando exigencias exageradas que impiden la participación de las empresas de menor tamaño.

- **Introducción de un sistema de mantenimiento rutinario de caminos con microempresas**

En varios países de América Latina la construcción y el mantenimiento de caminos ha sido el principal campo de aplicación del enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo. En Paraguay se está introduciendo un sistema de mantenimiento rutinario de caminos con microempresas (Salomón et al. 2009). El mantenimiento rutinario se distingue del mantenimiento periódico o correctivo en que se realiza con mayor frecuencia cuando todavía no han ocurrido daños mayores en la vía, y consiste principalmente en trabajos de limpieza y reparaciones menores que se pueden realizar con poca maquinaria y con uso de mano de obra local que ayuda a mantener el camino en buen estado por más tiempo.

Para introducir el sistema de mantenimiento rutinario se forman microempresas, promocionadas y capacitadas en una primera fase por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Para estos efectos se creó una nueva Unidad de Microempresas en el MOPC y se iniciaron en el año 2008 las primeras experiencias de empresas piloto en caminos de ripio.

---

12 Ver [http://www.dncp.gov.py/app/q\\_a\\_pls.jsp](http://www.dncp.gov.py/app/q_a_pls.jsp)

En una modalidad alternativa se seleccionaron algunos tramos de caminos pavimentados en la zona central del país y el MOPC procedió a seleccionar y contratar trabajadores -incluyendo tanto hombres como mujeres- para formar cuadrillas de mantenimiento rutinario. Los trabajadores reciben un jornal en base al salario mínimo por 40 horas semanales, y se les contrató un seguro de accidentes de trabajo. Sin embargo, no cuentan con afiliación al Instituto de Previsión Social (IPS). El trabajo consiste principalmente en la limpieza de la franja de dominio (eliminación de vegetación, destape de desagües, etc.). El MOPC ha estado convirtiendo estas cuadrillas paulatinamente en microempresas.

Hasta el momento, la cantidad de personas trabajando en el mantenimiento rutinario de caminos es relativamente baja y no supera los 500 trabajadores. El objetivo del MOPC es que se creen empresas sostenibles en el tiempo y que el sistema pueda ser aplicado paulatinamente a la totalidad de caminos de similares características técnicas en el país.

- **Avances en la introducción de la dimensión de empleo en la gestión de las inversiones públicas**

Una paradoja en las políticas socioeconómicas de muchos países consiste en que la creación de empleo es un objetivo declarado, pero no existen los mecanismos y herramientas para evaluar y monitorear el impacto en el empleo. Para superar esta debilidad, el Ministerio de Hacienda de Paraguay está trabajando con la OIT en la introducción de un sistema que permita priorizar, evaluar y monitorear la creación de empleo en las inversiones públicas. La introducción completa del sistema se dará a futuro en el marco de la introducción de un Sistema de Inversión Pública (SIP), dentro del cual uno de los indicadores de priorización de los proyectos en infraestructura será la cantidad de empleos generados y la medición del empleo sería un componente del monitoreo.

## **Fortalecimiento de las instituciones laborales**

Hubo también avances concretos y significativos en el fortalecimiento de las instituciones laborales en el Paraguay. Por ejemplo, se creó la Dirección de Seguridad Social dentro del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social; anteriormente, el Viceministerio tenía el mandato de supervisar el sistema de seguridad social sin tener ninguna unidad especializada para enfrentar este tema. El Servicio Nacional de Empleo, para mencionar otro tema, tuvo un crecimiento importante que incluyó la creación de la Dirección de Empleo Juvenil, la creación de una nueva estructura de atención a los usuarios así como de otras unidades técnicas especializadas, tales como el Observatorio Laboral. Respecto del presupuesto del Viceministerio este aumentó en tres años (2008-2011) de 9 mil millones de guaraníes a 17 mil millones de guaraníes.

Estos avances, por importantes que sean, no logran en sí mismos superar la estructura anacrónica (creada por ley en 1948) de un Ministerio en el cual se combina la administración del trabajo con la administración de cárceles. Por lo tanto, se elaboró un proyecto de ley para la creación de un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La propuesta de creación de este Ministerio se ha incluido en el Plan de Reforma del Estado que ha sido elaborado por un grupo de trabajo interinstitucional con el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública. Está pendiente el ingreso del proyecto de ley al Congreso para su trámite y eventual aprobación.

## **DESAFÍOS PENDIENTES Y PROPUESTA DE DIÁLOGO PARA UNA POLÍTICA DE EMPLEO**

Tal como fue descrito en las secciones anteriores, son numerosos y significativos los avances que el país ha hecho en los últimos años. Además de los avances mencionados, también se está trabajando para asegurar un mejor cumplimiento de las normas laborales a través del fortalecimiento de la inspección del trabajo y para mejorar la equidad de género en el acceso al trabajo remunerado, a través de

medidas que permitan que tanto hombres como mujeres combinen de mejor forma trabajo y vida familiar.

Para lograr la transformación de estas políticas del actual gobierno en una política de Estado permanente es crucial, primero, la aprobación de los proyectos de ley elaborados para la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; para la unificación del sistema de formación profesional; y, para fomentar la inserción laboral juvenil.<sup>13</sup>

Por debajo del nivel de legislación, existen varias medidas de fortalecimiento institucional que sería conveniente formalizar a través de decretos presidenciales o resoluciones ministeriales. Segundo, existen varios proyectos y programas que se están financiando en este momento gracias a los aportes de la cooperación internacional pero cuya sostenibilidad en el largo plazo solo se podrá garantizar cuando el financiamiento sea parte del presupuesto nacional. Tercero, sería conveniente institucionalizar el ciclo diseño-aplicación-evaluación-mejora de los programas y políticas para asegurar un perfeccionamiento continuo. Además, como es normal, los procesos de construcción institucional toman tiempo y pasarán varios años más antes de que todos los programas (nuevos o mejorados) se puedan aplicar en todo el territorio nacional, con la cobertura deseada.

Respecto de la asignación de recursos, el hecho de que exista un Fondo que obtiene su financiamiento a partir de un impuesto sobre la nómina salarial implica que se trata de recursos específicamente asignados para desarrollar políticas de empleo. Esta forma de asignación permite una ventaja de estabilidad de fondos, porque se dispone de recursos de manera corriente, establecidos por ley, respecto de aquéllas en que, frente a cada coyuntura, se debe decidir en forma especial si se ponen en vigor o no políticas activas y con qué montos. Se recomienda entonces mantener el mecanismo de constitución de un fondo de políticas de empleo a través de un impuesto sobre la nómina salarial y revisar la asignación de los fondos para que puedan financiar políticas activas de empleo de otro tipo, en el marco de una visión integrada.

---

13 Existen otras áreas laborales en las cuales se están discutiendo reformas laborales, tales como el trabajo del servicio doméstico remunerado y la libertad de asociación.

Finalmente, mientras que varias de las medidas tomadas (especialmente en el ámbito de la política de empleo juvenil y de creación de un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) han sido objeto de diálogo tripartito, hasta el momento no se ha dado un debate nacional sobre el conjunto de una política de empleo nacional.

La propuesta para un diálogo tripartito sobre una política nacional de empleo está basada en el reconocimiento de que ya se han realizado muchos avances durante los últimos años, aunque sobre una base institucional relativamente débil. Para consolidar los avances ya realizados y enfrentar los desafíos pendientes sería sumamente útil que se inicie un diálogo tripartito con el objetivo de lograr algunos consensos básicos respecto de una política de empleo para el Paraguay. Para ello, una vez definida la propuesta del gobierno, el Ministerio de Justicia y Trabajo podría hacer un planteamiento público, invitando los actores sociales –especialmente sindicatos y organizaciones de empleadores– a juntarse al esfuerzo. En este contexto, la OIT puede apoyar a los actores sociales en la coordinación de sus posiciones a través de actividades específicas, por ejemplo seminarios con dirigentes sindicales y de empleadores.

## Referencias

- Aguilera, Nelson y Serge Cartier (2006). “Paraguay. El uso de las tecnologías intensivas en el empleo en las inversiones públicas”. (Santiago, OIT).
- DGEEC (2010). “Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales indicadores de empleo e ingresos, Asunción”.
- OIT (2010). “Panorama Laboral, América Latina y el Caribe”. Lima.
- Salomón, Emilio *et al.* (2009) “Marco conceptual para la implementación del sistema rutinario con microempresas en Paraguay”. (Santiago, OIT), no publicado.
- Reinecke, Gerhard (2010). “Paraguay. Las inversiones públicas como herramienta de política anticíclica frente a la crisis”. Notas sobre la Crisis, Lima, OIT.
- Yeng, José, Enrique Sosa y Serge Cartier (2007). “Estudio legal sobre la participación de micro y pequeñas empresas en las contrataciones públicas en el Paraguay”. (Santiago, OIT).

### 3. LA HORA DE LA IGUALDAD: BRECHAS POR CERRAR, CAMINOS POR ABRIR

**ALICIA BÁRCENA\***



\* Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como no participé en el seminario de diciembre, me voy a tomar la libertad de hacer algunas reflexiones también conceptuales, porque el tema de este seminario es muy sugerente y nos permite hablar de la historia corta y de la historia larga.

Creo que lo más interesante es reconocer que no hay futuro sin ayer. No es posible construir el futuro sin entender nuestra historia y creo que a los 200 años de vida de este maravilloso país es muy relevante analizar nuestra historia común de toda la región porque es una historia de exclusión, especialmente a partir de la vida independiente, a partir de la conquista española, con la que se inicia un ciclo de exclusión y postergación.

Hubo una exclusión de gran parte de nuestra población a partir de entonces y por ello creo que en las raíces de nuestra historia está el hecho de ser el continente más desigual del mundo.

Por eso he titulado mi presentación “La hora de la igualdad, brechas por cerrar y caminos por abrir”, porque esto es precisamente lo que en la CEPAL pensamos: que llegó la hora de la igualdad y para ello tenemos que reconocer cuáles son las brechas que debemos cerrar, cuáles los caminos que debemos abrir y, sobre todo, cuál es en la historia corta y cuál es en la historia larga.

¿Y por qué hablamos de la hora de la igualdad? Porque la crisis nos ha dado la oportunidad. Estamos en un punto de inflexión porque se quebró la continuidad de un modelo único que nos estaba llevando por un camino equivocado, pensando que el mercado nos iba a solucionar absolutamente todo, sin tener el equilibrio necesario, con un Estado eficiente, con un Estado eficaz y con una sociedad consciente.

Nosotros creemos que tenemos la oportunidad hoy de plantear nuevos caminos, porque además ese modelo francamente se asocia con dos décadas de concentración de la riqueza, porque es un modelo que estaba basado exclusivamente en el exterior, sin ocuparse de nosotros, del desarrollo desde adentro que es un planteamiento que la CEPAL ha hecho históricamente. Creemos que estamos en el momento preciso para enfrentar deudas históricas y deudas recientes. Por lo menos identificamos algunas de ellas en seis parámetros:

- Una es que tenemos la peor distribución del ingreso. No somos el continente más pobre, pero sí somos el continente más desigual y eso lo tenemos que corregir.
- En segundo lugar está la heterogeneidad productiva creciente. Es decir, la urgencia de poder vincular a las empresas que están en la frontera tecnológica con las pequeñas y medianas empresas.
- La tercera es la baja inversión y el bajo ahorro. Somos un continente que invierte poco y que ahorra poco. No hemos podido pasar del 20% del PIB en materia de inversión y de ahorro cuando antes de las décadas de los '80, de los '70, cuando fue la etapa más floreciente de América Latina, con la industrialización tuvimos niveles de quizás 23% y, aún así, estamos lejos de alcanzar los niveles que tiene Asia, quizás del 36%.

Otras deudas son la segmentación laboral y el poco acceso a la protección social de la mayoría de nuestros habitantes; la discriminación racial, étnica y de género; y la vulnerabilidad asimétrica frente al cambio climático, como le ha pasado a Paraguay, por ejemplo, en años anteriores, con una sequía que le afectó gravemente a su economía.

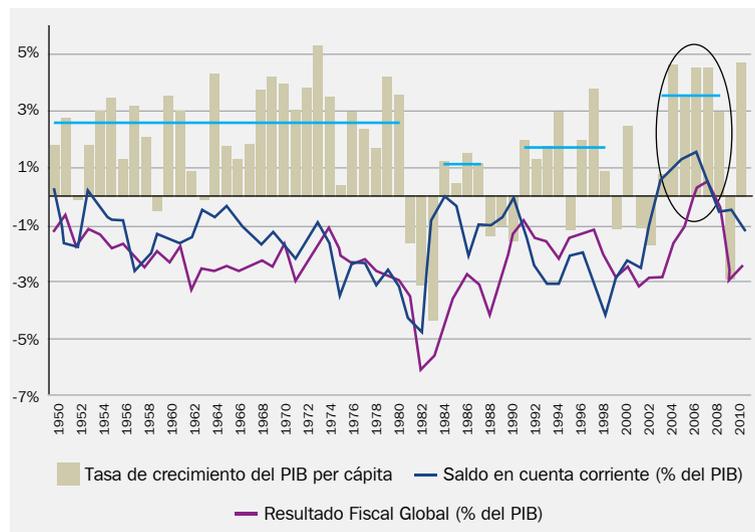
## ¿DÓNDE SE ENCUENTRA AMÉRICA LATINA HOY?

Creo que América Latina está aprendiendo del pasado. Ha aprendido a ser muy prudente en materia macroeconómica y progresiva en lo social. Presidentes como Don Fernando Lugo, Michelle Bachelet, Lula, Cristina Fernández de Kirchner y Evo Morales instalaron del 2000 al 2010 una década de progresismo social, de una tendencia social demócrata, en la que se pusieron en marcha programas sociales de carácter permanente, independiente de las sucesiones presidenciales. En la CEPAL hablamos de titularidad de derechos, y con ello, proponemos un norte claro de lo que queremos y proponemos.

Por cierto, estamos en un contexto inédito porque la economía hoy se está comportando en dos velocidades, porque a los países desarrollados les ha ido muy mal, ahí fue donde se generó la crisis, y el motor del crecimiento está en las economías emergentes que son las

que están en este momento en un crecimiento de mejor desempeño. El desempeño en el 2010 fue impresionante aquí en Paraguay, en niveles superiores al 15%.

Gráfico 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y RESULTADO FISCAL GLOBAL  
Tasas de variación anual y porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Pero desafíos muy grandes porque hay una elevada liquidez en los mercados, unas bajas tasas de interés en las economías desarrolladas y creo que el gran problema que estamos enfrentando es el de la inflación. Ese es un tema que preocupa porque los altos precios de los alimentos están presionando duramente y la inflación se ha incrementado, por ejemplo en el caso del Paraguay, no ha rebasado todavía la banda que las autoridades han planteado, pero ya está en niveles de 7% cuando el año pasado era del 2%.

Quizás los tres elementos más preocupantes son el incremento en los flujos de capitales, la apreciación del tipo de cambio y, algo que nosotros alertamos, la especialización intensiva de bienes primarios, que está dando lugar a la *reprimarización* de nuestras exportaciones.

La maldición que tenemos en América Latina no es que tengamos recursos naturales, sino que no tenemos políticas. Eso es lo que nosotros tenemos que superar.

Por otra parte, entre 2002 y 2008 tres variables se comportaron positivamente. Tuvimos bases de crecimiento de PIB y del PIB per cápita muy buenos, tuvimos saldos de cuenta corriente positivos y resultados fiscales también positivos (*Gráfico 1*). Sin embargo, ahora lo que más preocupa es que el resultado fiscal global es negativo y que a pesar del buen desempeño de las materias primas de los mercados estamos con cuentas corrientes negativas.

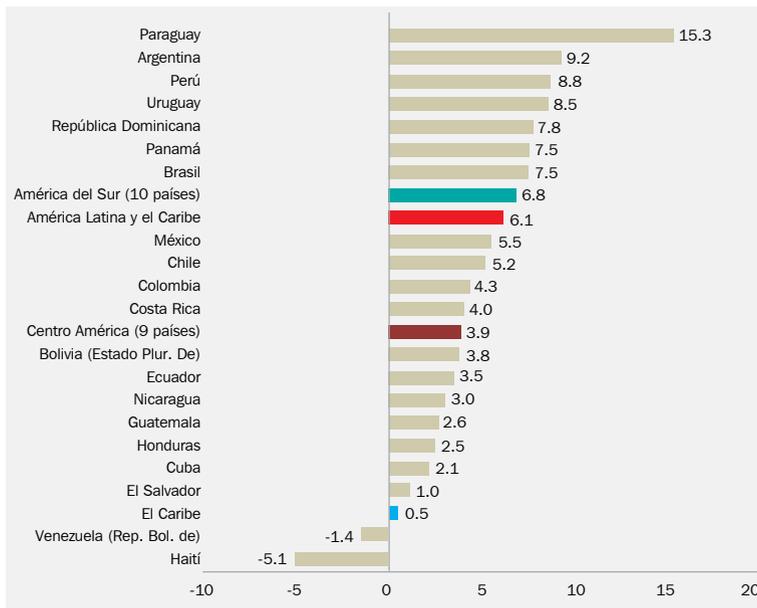
El crecimiento económico no fue producto de un acto celestial. Es verdad que el entorno externo ayudó a los buenos crecimientos, por ejemplo al del Paraguay (*Gráfico 2*). Es verdad que en el Paraguay la sequía se fue, vinieron buenas temporadas de lluvias y hubo una muy buena producción. Pero también es verdad que hubo políticas monetarias, fiscales, comerciales y laborales que ayudaron al crecimiento.

Estos estabilizadores automáticos que nuestros países pusieron en marcha fueron muy importantes para que la crisis fuera superada más rápido de lo que hubiéramos pensado. Por ejemplo, las remesas de migrantes se han recuperado en forma muy importante en Paraguay y, según el Informe de Inversión Extranjera que lanzamos en México, la inversión que está viniendo al Paraguay es más alta, alcanzando el récord histórico de 270 millones de dólares.

Nosotros calculamos que la economía paraguaya va a crecer entre 4 y 5% en 2011. Hay un poco de ralentización porque los países desarrollados, y China sobre todo, han decidido tener una política menos demandante.

Pero, el riesgo que vemos y que es importante vigilar es el riesgo de la *reprimarización* de las exportaciones (*Gráfico 3*). Vemos en la estructura exportadora de la región que nuevamente estamos dándole bastante prioridad a la exportación de materias primas, lo que no significa que no sigamos apuntando a los servicios, porque por primera vez América Latina está siendo considerada como una localización global de los mercados de telecomunicaciones y servicios. Esa es una oportunidad que no podemos dejar pasar.

Gráfico 2  
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB, 2010  
 En porcentajes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

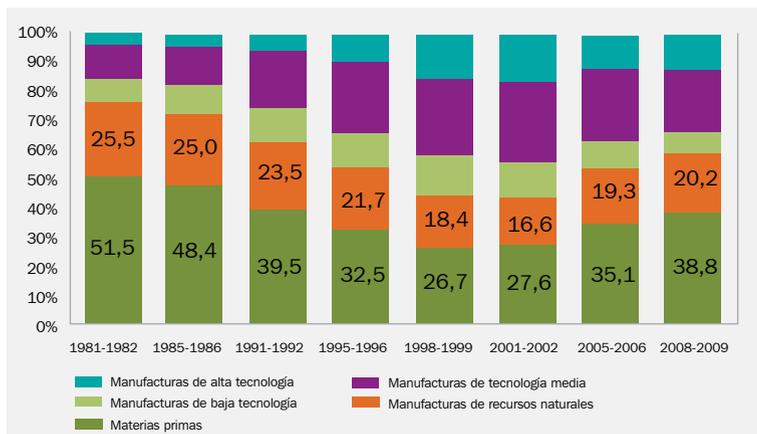
En términos de pobreza a nuestro continente no le fue tan mal. La verdad es que a América Latina le fue mejor de lo que esperábamos, especialmente frente a la crisis. Nótese, en el *Gráfico 4*, que entre el 2008 y el 2009 la pobreza se movió de 33% a 33,1%, una décima nada más frente a la crisis tan tremenda que tuvimos en el 2009.

Sí sufrió mucho la indigencia de 12,9% a 13,3% porque, en realidad, el precio de los alimentos nos afectó muchísimo. Y, por supuesto, seguimos teniendo 180 millones de pobres y 72 millones de indigentes, sector al que debemos apuntar nuestras políticas.

Hemos visto que el desempleo también tuvo mejores indicadores laborales de lo que pensábamos. El desempleo se reduce de 7,6% en el 2010 al 7,3% en el 2011, a un nivel más bajo del que teníamos antes de la crisis. Eso quiere decir que sí se está creando empleo en América Latina.

Gráfico 3

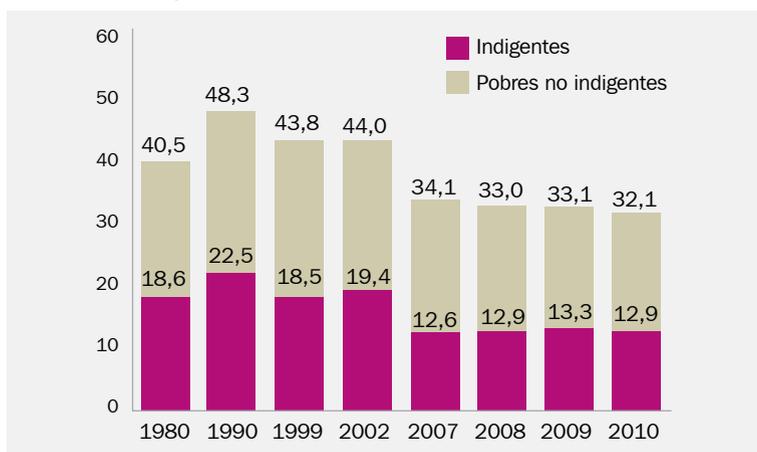
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AL MUNDO DESDE INICIOS DE LOS AÑOS OCHENTA  
En porcentajes del total regional



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980 – 2010<sup>a</sup>. Porcentajes de la población



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

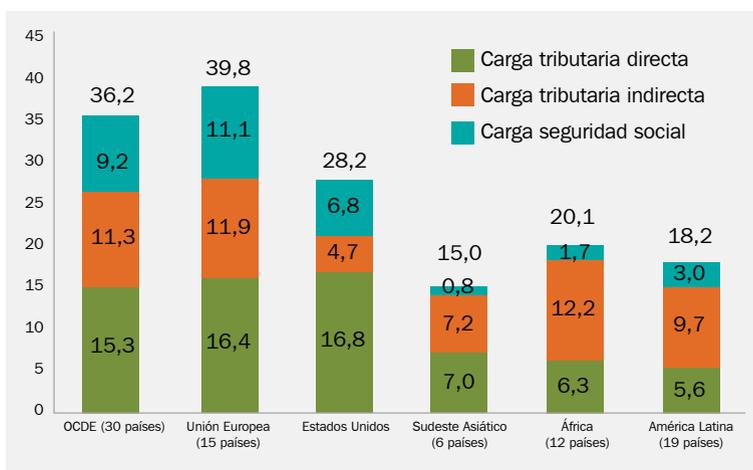
## LAS BRECHAS POR CERRAR

¿Cuáles son las brechas que América Latina tiene que cerrar necesariamente si quiere alcanzar un desarrollo inclusivo e igualitario? Tenemos que cerrar la brecha de la desigualdad, esa es la número uno porque somos la región más desigual del planeta. Viene después la brecha de la inversión que, a pesar de las bonanzas, no ha recuperado el nivel que tenía en la década de 1970.

Otra brecha por cerrar es la de la fiscalidad. Como se puede apreciar en el *Gráfico 5*, la OCDE tiene una fiscalidad de 36,2% y América Latina una de 18,2%. Inclusive África tiene una tasa tributaria mayor que la nuestra. Entonces es muy importante hablar de la tasa tributaria y, sobre todo, de la carga tributaria directa en la estructura tributaria, que es la más progresiva.

Gráfico 5

CARGA Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA POR REGIONES Y GRUPOS DE PAÍSES  
En porcentajes del PIB



Fuente: Con datos de la CEPAL, la OCDE y el FMI.

La cuarta brecha por cerrar es la brecha de la productividad, considerando que en las últimas décadas América Latina tuvo un avance de productividad muy pequeño, pero no cambió su estructura productiva. Siguió dependiendo de las empresas intensivas en

materias primas. Esto es, en contraste con los Estados Unidos que en el mismo período experimentó un salto de productividad y un cambio en la estructura productiva que se transformó en sectores intensivos en tecnología y en ingeniería. Es lo que nosotros debemos hacer, traer más tecnología. Tenemos que desarrollar nuestras capacidades de absorción de tecnología a través de la inversión extranjera directa, o a través de la inversión privada, pero tenemos que desarrollar el capital humano para poder realmente dar ese salto de productividad.

Pero una muy buena noticia es que, por primera vez en la historia de América Latina, hubo avances en materia de desigualdad y muy importantes. En el período de 1990 a 2002 ya se empezaron algunos programas de asistencia focalizada, pero el gran salto se da entre el 2002 y el 2008. Esta es la década que les digo de progresismo social en la que hubo una decisión clara de transferencias no contributivas y más distributivas.

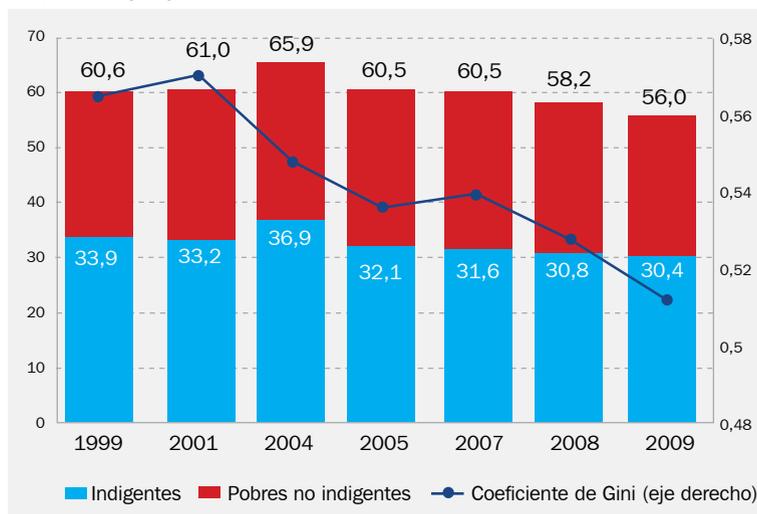
Los países que más avanzaron en materia de desigualdad fueron Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina, Venezuela y Perú. Otros países como Guatemala, República Dominicana e incluso Colombia no lograron avanzar. En el *Gráfico 6* se puede ver una tendencia a la baja muy importante de la desigualdad en el Paraguay, medida por el coeficiente de *Gini*, y cómo el país ha logrado reducir poco a poco la pobreza y la indigencia.

El tema más grave es, quizás, el de la infancia y es allí donde debemos apuntar. Como tenemos el bono demográfico y en el Paraguay la ventana de oportunidad demográfica va a llegar hasta el 2022, tenemos unos buenos 12 años para invertir en la población joven, para invertir en los niños. Hay que aprovechar entonces esa oportunidad, pues son los niños los que más están sufriendo la pobreza e invertir en la infancia es fundamental porque son las generaciones futuras de las que estamos hablando.

Otra inversión muy importante es la que debemos hacer es la autonomía económica de las mujeres. Las labores del cuidado sigue en manos de las mujeres sin remuneración, sin pensiones y sin protección social. Las mujeres cuidan niños y no les pagan, después van a acabar cuidando viejos y tampoco les pagarán.

Otra inversión muy importante es la debemos hacer en la autonomía económica para los géneros, pues seguimos teniendo más mujeres que hombres sin ingresos propios. Esto se traduce en algo muy sencillo, en que la economía del cuidado sigue en manos de las mujeres sin remuneración, sin pensiones y sin protección social. Las mujeres cuidan niños y no les pagan, después van a acabar cuidando viejos y tampoco les pagan.

Gráfico 6  
PARAGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA Y EL COEFICIENTE DE GINI, 1999 – 2009  
En porcentajes y coeficiente



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## LOS CAMINOS POR ABRIR

Traemos una propuesta muy audaz, una propuesta de largo plazo. Lo que quiero decir es que la igualdad, esa efectividad en la titularidad de derechos, es una ética compartida y un principio último irreductible. La igualdad se va a lograr solamente si hay convergencia productiva, si hay empleo. El empleo formal es la llave

maestra. Los demás programas sociales son “mientras llegamos a la convergencia”, pero la verdadera salida de los problemas sociales es el empleo.

El acceso universal a la educación, a la salud y a la seguridad social no es negociable. No puede ser que cuando un ciudadano latinoamericano nace y no esté seguro si va a tener educación, salud, empleo y seguridad social. Así como Suecia hizo su pacto social cuando era un país pobre, no cuando era un país rico, nosotros traemos la propuesta de un pacto social. No vamos a esperar que seamos ricos para hacerlo, pues llevamos 500 años intentándolo y nunca vamos a llegar.

Es muy importante que diseñemos políticas económicas con visión propia. Que el Paraguay elabore su propio modelo. Se debe mirar cuál es la visión de corto, mediano y largo plazo que tiene el país, cuál es el pacto social y fiscal que los paraguayos quieren construir con esa mirada redistributiva que le dé acceso a la innovación, a la institucionalidad laboral, a la seguridad en el trabajo.

Lo que estamos planteando es que igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí, y que no vamos esperar a crecer para igualar. Es verdad que requerimos crecer para igualar, pero también que podemos igualar para crecer, que las transferencias que llegan a los hogares pobres pueden ser el motor de la economía. Eso hizo Brasil, que impulsó el consumo masivo. La Argentina impulsó el consumo masivo y también el Paraguay puede impulsar el consumo de su población, de los hogares pobres que son los que necesitan refrigeradores, mesas, sillas y todo. Ellos son los que van a impulsar la economía. Por tanto, se requiere una macroeconomía que mitigue volatilidad, fomente productividad y favorezca inclusión, así como dinámicas que cierren brechas internas y externas.

Debemos igualar potenciando las capacidades humanas, universalizando los derechos y prestaciones sociales, impulsando la inclusión en el mercado de trabajo y, por supuesto, logrando una mayor convergencia territorial.

Nosotros proponemos una agenda con siete pilares:

- **Política macroeconómica para el desarrollo inclusivo**

para mitigar la volatilidad, estimular productividad y favorecer la inclusión.

- **Superar la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad** a través de más innovación, mayor creación y difusión del conocimiento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- **Mejorar la integración internacional**, diversificando las exportaciones y aumentando la competitividad.
- **Superar las brechas territoriales** que afectan las capacidades productivas, institucionales y de desarrollo social e inhiben encadenamientos productivos nacionales.
- Creación de **más y mejor empleo** para mejorar la igualdad de oportunidades y la inclusión social.
- **Cerrar las brechas sociales** a través del aumento sostenido del gasto social y una institucionalidad social más sólida.
- Construir **pactos sociales y fiscales** y **el nuevo rol del Estado**.

En cuanto a la política macroeconómica, hablamos de estabilidad integral de precios, macroprecios y demanda agregada consistente con el PIB potencial; propiciar baja volatilidad real, que significa suavizar los ciclos; fortalecer el papel contracíclico de la política fiscal con criterios de sostenibilidad fiscal; orientar el tipo de cambio por vectores productivos y no por flujos especulativos; lograr la eficaz regulación de la cuenta financiera de la balanza de pagos, en ingresos y egresos de fondos; la crucial composición y estabilidad de los flujos financieros, diferenciando los especulativos de los productivos; y, de diseñar y construir un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo.

No puede ser que el tipo de cambio sea la política industrial de un país. Es decir, el tipo de cambio que favorece a la importación y no a la exportación, no puede ser. Otro tema de fondo es la regulación de la cuenta financiera para poder propiciar que los flujos que vienen a nuestros países no sean especulativos y sean productivos. Nadie está en contra de que entre el capital, pero no un capital que

llegó hoy, se va mañana y se lleva todo, como un tsunami espantoso frente al que nadie sabe qué hacer. Eso no. En el caso del Paraguay, vemos que tuvo un excelente año agrícola que impulsó el crecimiento, pero la cuenta corriente fue negativa debido al mayor crecimiento de las importaciones.

Para avanzar en la convergencia productiva es necesario ir más allá de la bonanza de precios y tratar de incorporar mayor valor a las exportaciones. Se requiere un nuevo impulso industrial que incorpore mayor valor y conocimiento a las exportaciones de la región, con eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que fortalezcan la vinculación de los sectores exportadores con el resto de la economía. Es necesario aprovechar avances en áreas como la biotecnología; mejorar la calidad de los servicios de las exportaciones: logística, mercadeo, investigación y desarrollo, asesoría legal; lograr la inserción de las PYMES en las cadenas exportadoras; buscar nichos de mayor valor agregado; avanzar en materia de innovación de las empresas; incluir la huella de carbono en la agenda de competitividad; y, mejorar la capacidad local de absorción de la inversión extranjera directa.

En el Paraguay tenemos un ejemplo maravilloso. Se trata de un caso exitoso de conformación de una cadena productiva de valor donde fincas agropecuarias de una zona relativamente pobre, se insertaron a una gran empresa que se llama Frutika, que dio un espacio a los productores locales para producir cítricos. Esta empresa antes importaba los cítricos de Brasil y de Argentina y decidió integrar a los pequeños productores.

Es muy importante que se hagan pactos con las grandes empresas. El pacto social las tiene que incluir, pero que se jueguen con las pequeñas y las medianas empresas, pues esa es la mejor forma de garantizar la seguridad. ¿Queremos seguridad ciudadana? Incorporaremos a los pequeños y medianos. ¿Queremos que no haya narcotráfico? Incorporaremos a las comunidades.

La convergencia productiva requiere reforzar una política industrial proactiva con sentido sectorial y una estructura de precios que reoriente patrones predominantes de inversión; disciplinar a los agentes privados receptores de rentas mediante aranceles, sub-

sidios y regulaciones para que contribuyan a la transformación de la malla productiva; promover la inversión pública para fomentar encadenamientos productivos con nuevos eslabones en sectores con mayor contenido de conocimiento; retener la propiedad estatal de los principales recursos naturales de exportación o instrumentar impuestos o regalías que graven las actividades extractivas asociadas a la producción primaria (cobre, petróleo, minerales) e incentiven su sostenibilidad ambiental; y vincular los sectores de baja productividad con los que ya están en la frontera tecnológica.

Un tema de fondo tiene que ver con la explotación de los recursos naturales. O se mantiene la propiedad de recursos estratégicos o se les grava con regalías justas, porque nadie dice que no vengán a extraer nuestros recursos, pero que no se lo lleven todo. Esas regalías deberían aplicarse en sectores de frontera tecnológica, o sea, en inversiones a mediano plazo, porque si estamos agotando los recursos mineros, por ejemplo, tenemos que abrir otros sectores productivos para las futuras generaciones.

Por otro lado, debemos garantizar un mercado laboral eficiente, con pleno respeto de los derechos de acceso a la capacitación, de representación y negociación, al salario mínimo y a la formalización del trabajo. Remarquemos aquí el gran éxito que han tenido aquellos países que han ligado el salario mínimo a la productividad. Y para que se logre la generación de empleos suficientes y de calidad el mercado de trabajo debería ser el locus para la absorción de las ganancias de productividad.

Las ganancias de productividad se tienen que quedar en nuestros países, o por lo menos una parte, pero no todas las ganancias de productividad se deben exportar. Tenemos que generar políticas para retener y redistribuir estas ganancias y, por lo tanto, generar empleos con derechos.

Las propuestas en lo social para universalizar estos derechos comprenden las transferencias condicionadas no contributivas a las familias con hijos hasta 14 años, las transferencias a adultos mayores y las transferencias a los desempleados, que son muy progresivas y pueden servir como política contracíclica.

También hay que dar especial importancia al cuidado y educación temprana de niños de hasta 5 años porque ahí está el futuro. Si no les damos nutrición y educación, vamos a perder otra generación. Debemos apuntar, asimismo, a completar la educación media. En un estudio de la CEPAL con la Organización de Educación Iberoamericana vimos que cuando un joven completa la secundaria tiene mayores posibilidades de salir del empleo precario y de continuar su formación.

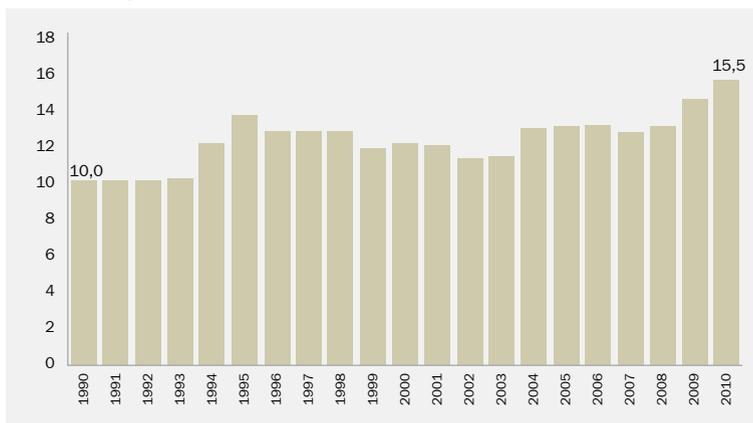
En el Paraguay hemos estudiado el programa de transferencias condicionadas *Tekoporã* que alcanzó 93 mil familias pobres, cubriendo 8,6% de la población, un programa de bajo costo y de alta rentabilidad. Otro gran programa que hemos estudiado en el tema de la protección social no contributiva es el programa “Abrazo” de transferencias monetarias a menores en situación de trabajo infantil y sus familias.

El papel del Estado es gestión pública, en primer lugar, pero la única forma de hacer buena gestión pública es teniendo los recursos. Nadie puede hacer milagros y, si se recauda poco y mal, que es lo que hace América Latina, pues entonces estamos en problemas.

Tenemos que revisar a fondo la estructura tributaria, la baja carga impositiva, la alta evasión fiscal. ¿Somos ciudadanos o no? ¿Queremos universalizar nuestros derechos o no? Entonces, ¿por qué no pagamos impuestos? ¿Por qué pedimos exenciones cuando no corresponde? Yo creo que llegó la hora de pagar. Pagar lo justo para financiar no otra cosa sino nuestro propio desarrollo, si queremos ser Estados independientes. ¿Quién debe financiar el desarrollo? Nosotros, los ciudadanos de América Latina.

Creo, entonces, que debemos apoyar el pilar social mientras logramos la convergencia productiva. En el *Gráfico 7* se observa la situación del Paraguay, que tributa 15,5%, y donde lo que hay que revisar es la estructura de los ingresos tributarios. El gasto social fue cercano al 8,9% del PIB, representando un 55% del gasto público total. No está mal, aunque hay que incrementarlo, pero el gasto social puede crecer solamente en la medida en que se incremente el ingreso público.

Gráfico 7  
PARAGUAY: INGRESOS TRIBUTARIOS, 1990-2010  
En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Desde la CEPAL proponemos una mirada de largo plazo, de mediano plazo y de corto plazo en donde hay una ruta clara del Estado, del Estado con sus ciudadanos, del Estado con sus empresarios para una plataforma compartida que diseñe su propia agenda pública, que haga una ruta de reprogramación gradual de gastos de las finanzas públicas y, sobre todo, que se construya esta nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, donde entendamos que lo público es un espacio de los intereses colectivos. Lo público no le pertenece al Gobierno. Lo público es de todos, es el interés colectivo y son urgentes los acuerdos políticos de ese contrato social que debe apuntar, no a las próximas elecciones, sino a las próximas generaciones.

Necesitamos políticas de Estado de largo aliento que afiancen una cultura de desarrollo colectivo, que nos den una visión estratégica de desarrollo, no de crecimiento. Crecimiento y desarrollo no son sinónimos. Desarrollo es esa integralidad y por eso pensamos que ha llegado la hora de la igualdad.

## COMENTARIOS

### JORGE CORVALÁN\*



Nuestra economía adolece de varios factores que generan lenta productividad en varios sectores y el lento crecimiento, con bajas posibilidades de generar oportunidades de empleo y de ingresos. En consecuencia, la tarea es emprender políticas tendientes al crecimiento sostenible en el largo plazo.

La productividad total de factores en el Paraguay experimentó un crecimiento efectivo a partir del año 2003. Esto no solo se debió a mejoras en los términos del intercambio, sino también mejoras en la situación macroeconómica y a la implementación de reformas económicas estructurales.

Entre esas reformas se pueden mencionar los ajustes de las cuentas fiscales; el retorno de la deuda a una trayectoria sostenible; la adopción de una política tributaria y aduanera moderna y de sistemas que promueven la formalización; la modernización del régimen de adquisiciones del Estado; la constitución de un ámbito institucional para asistir a los más pobres; la aplicación de restricciones presupuestarias estrictas a los administradores estatales; y, el afianzamiento de alianzas técnico privadas para promover las exportaciones.

De ahí el papel relevante que ejercen las políticas macroeconómicas de influir en el crecimiento a largo plazo, que consiste en su capacidad de crear un entorno económico estable. La estabilidad es crucial para ganar confianza, ampliar los plazos del ahorro finan-

\* Presidente del Banco Central del Paraguay.

ciero y la disponibilidad y el costo de financiamiento de largo plazo, incorporando a la mayor parte de la población.

En este sentido se destacan las acciones desarrolladas por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), que en los últimos años incentivó la concesión de préstamos a mediano y largo plazo que no existían en el Paraguay.

El crecimiento económico paraguayo estuvo asociado con un mayor dinamismo de la economía mundial y, principalmente, con la expansión económica de los países de la región. Esto ha implicado una fuerte demanda externa de productos claves para la economía paraguaya, tales como carnes y granos. Igualmente se destaca la aparición de nuevas industrias asociadas a los actores productivos, como son los casos de la industria de fertilizantes, de la industria metal mecánica para la agricultura, de productores de alimentos balanceados para el sector pecuario y de las aseguradoras de productos agrícolas.

La industria manufacturera y el sector de servicios deben ser los ejes de la reforma sectorial para profundizar los vínculos intersectoriales, mejorar la productividad en general, extender la diversificación y reducir tanto la vulnerabilidad interna como vulnerabilidad externa de la economía. Y la energía eléctrica en los procesos productivos deberá estar en el centro de la política industrial. Las mesas sectoriales de producción y exportación están en esa línea de acción.

Por otro lado, es indiscutible que para un país mediterráneo la inversión en infraestructura y en logística es crucial para reducir costos de las transacciones y de los servicios. Cabe considerar que los costos de transacción también están relacionados con la falta de confianza recíproca entre los agentes económicos por problemas de corrupción, de mal manejo en el trabajo, de impuntualidad, de falta de compromiso, deshonestidad o baja calidad personal. En suma, por la carencia de valores éticos necesarios para la confianza recíproca, la convivencia y el progreso.

---

En lo social, es necesario fortalecer la base tributaria del Estado. No hay productividad alta en Estados fiscalmente pobres. Las inversiones en infraestructura que se requieren en muchas ocasiones las tiene que hacer el Estado, y el Estado no puede hacerlas en la penuria fiscal.

El desarrollo no se obtiene en el exterior. Si un país no tiene buenas respuestas a la globalización, no puede poner en marcha los procesos acumulativos de gestión de conocimiento inherentes a la transformación. Si las respuestas son adecuadas, la globalización abre oportunidades de comercio, de inversiones, empleo y acceso a nuevos conocimientos.

Cabe reiterar que la estabilidad y solidez del sistema es clave. No es posible hacer políticas nacionales en el marco del desorden. Es indispensable mantener el equilibrio fiscal, bajos niveles de endeudamiento, fortaleza en los pagos internacionales e inflación baja y estable. Si no se tiene suficiente capacidad en el ejercicio soberano de la política económica, no hay transformación posible.

### VERÓNICA SERAFINI\*



Quiero iniciar mi comentario con una cita de Amartya Sen, de uno de sus últimos textos sobre justicia que señala: “Lo que nos mueve no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir”. Las percepciones generan conductas y esas conductas afectan al crecimiento económico, a la percepción social y a la calidad de la democracia.

Alicia Bárcena habló de la desigualdad, el narcotráfico, la inseguridad ciudadana, la violencia juvenil y el comportamiento político que nos muestran un país sumamente vulnerable. Nosotros tenemos algunos datos que dan cuenta de la baja confianza de la ciudadanía en los partidos políticos en la propia democracia. El 70% de los paraguayos y paraguayas optaría por un gobierno no democrático que resolviera sus problemas económicos.

Creo que el primer desafío de nuestro país es reconocer que hay desigualdades y diferentes tipos de pobreza y que estas desigualdades y pobrezas afectan al desarrollo en la perspectiva de mediano y largo plazo.

Entonces ¿cómo hacemos? Una propuesta es centrarnos en el crecimiento económico y su impacto en la desigualdad y la pobreza.

\* Directora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda del Paraguay.

Otro enfoque, al que la filosofía política le ha dado más importancia, tal vez desde Rousseau, y que en las últimas décadas ha sido enfatizado por John Rawls, es la importancia de la institucionalidad en el debate de las desigualdades y de la justicia en general. Cuando hablo de institucionalidad me refiero al marco legal, a las organizaciones y a las normas con las que todos los paraguayos y paraguayas deberíamos ponernos de acuerdo. Es el pacto social del que habla Alicia Bárcena.

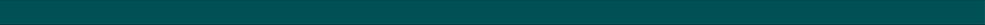
Albert Berry y Gerhard Reinecke hablaron de la importancia de las políticas para el mercado laboral y del diálogo tripartito, del impulso a la agricultura familiar campesina y a las micro, pequeñas y medianas empresas, de los sistemas financieros y fiscales inclusivos y de sistemas de protección social.

Más allá de estas dos miradas, del crecimiento económico y de las instituciones necesarias para generar justicia social en nuestro país, también hay que considerar la titularidad de derechos que Alicia Bárcena mencionó. Porque, además de evaluar las instituciones en términos de las desigualdades, creo que es importante darle centralidad a las personas para medir los resultados de aquellas.

Por ejemplo, cuando miramos datos agregados del Paraguay puede parecernos que el problema de la desocupación no es tan grave, porque la tasa de desempleo está en el nivel de la media latinoamericana. Pero, si miramos con mayor detenimiento podremos ver que la tasa de desempleo juvenil es del doble y que la tasa de desempleo juvenil de las mujeres es tres veces mayor. No es un problema menor si estamos apuntando al mediano y largo plazo.

Hoy en el Paraguay hay 1.200.000 personas que sufren hambre, que están en la indigencia, que viven con menos de 4.200 guaraníes al día. La mitad de estos pobres extremos son niños, niñas y adolescentes. Por tanto, si se tiene una visión de mediano y largo plazo, tiene que haber respuestas a corto plazo a este problema social.

Esas respuestas son fundamentales para generar el pacto social y fiscal. No hay forma de que se sienten a la mesa de diálogo quienes



hoy no tienen respuestas inmediatas, comenzando por condiciones básicas como acceso a salud y combate al hambre. Pero también hay que hacer el esfuerzo de integrar en ese pacto fiscal a quienes hoy les sale más barato quedarse fuera del debate, porque están al margen de las normas y son autónomos para generar sus propias respuestas.

Creo que un gran desafío del Paraguay es mirar estos tres aspectos: el modelo de crecimiento; las instituciones para combatir las desigualdades y la pobreza; y, finalmente, los resultados de las políticas públicas en las personas mismas.

Permítanme cerrar mi intervención con esta frase de Adam Smith que dice: “para hablar de desarrollo las personas deben vivir sin sentir vergüenza”, que significa vivir acorde con el promedio de la calidad de vida del país. En el Paraguay, el 20% de la población más pobre no logra llegar a niveles mínimos de vida y está muy lejos del 20% más rico.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### Preguntas a Gerhard Reinecke:

1. *¿Cómo resolver la pluralización gremial y obrera para que pueda ayudar a normalizar el mercado laboral?*
2. *¿El objetivo del proyecto de ley de modificación del sistema de capacitación laboral es fusionar el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) o crear un nuevo modelo de servicio de capacitación del Estado, teniendo en cuenta que hoy tenemos dos dependencias del Ministerio de Justicia y Trabajo con fines similares?*
3. *¿No sería más conveniente separar el campo del trabajo y el de la seguridad social en lugar de crear un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en reemplazo del actual Ministerio de Justicia y Trabajo?*
4. *¿Con la ley de inserción laboral juvenil no se desorganizará nuevamente la estructura creada por la ley del primer empleo?*
5. *¿Cuáles son las claves para que una ley de primer empleo no genere una precarización de las condiciones de trabajo?*

**Gerhard Reinecke:** Voy a contestar primero la pregunta sobre la segmentación de las centrales sindicales. La verdad es que se trata de un tema en el que el principal actor que tiene que dar la respuesta es el movimiento sindical mismo, pues el Estado no debe hacerlo. En la OIT tenemos convenios bastante claros que prohíben la intervención del Estado en los asuntos sindicales.

Está claro que es algo del movimiento sindical, o se podría buscar si hay algo en el marco regulatorio paraguayo que fomenta esta segmentación. Lo que yo veo es que hay algunas cosas que sí dificultan la actividad sindical, que son las prácticas anti sindicales en ciertas empresas y, obviamente, hay un rol del Estado para evitar esas prácticas. Pero generar la unidad del movimiento sindical creo que es una tarea del propio movimiento sindical.

Cuando se creó el Sinafocal se pensó que iba a generar un mercado privado de capacitación, pero eso por el momento no está funcionando y se puede debatir hoy si un mercado tan complicado como el de la formación puede funcionar, con el desarrollo actual del Paraguay, tal como se pensó cuando se creó la ley. La propuesta es unificar los sistemas de capacitación de SNPP y del Sinafocal para que funcionen mejor y para que estén subordinados al Viceministerio de Trabajo y no al Ministerio como ocurre ahora. En la práctica son organismos que tienen, quizás, demasiada autonomía y resulta evidente la necesidad de coordinación.

En cuanto a la creación del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, es cierto que a largo plazo tenemos que pensar quizás en un ministerio independiente o en una superintendencia de la seguridad social, pero pensemos también en lo realista institucionalmente. El Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social hoy en día ya tiene un mandato respecto a la seguridad social, pero hace dos o tres años atrás no había ninguna unidad que trabajara sobre seguridad social. Ahora hay una Dirección de Seguridad Social, tiene un director y algunas personas más probablemente, pero no me parece realista pasar de tres personas a un ministerio completo de inmediato. Esa unidad que está ahí tiene la responsabilidad de desarrollar un plan para la seguridad social, de ver cómo coordinar las distintas etapas y de ordenar un poquito ese tema.

En cuanto al riesgo de precarización, así cómo está redactada la ley, no veo riesgo alguno. En muchos países hay modalidades de inserción laboral que son justamente eso, más allá de la inserción del primer empleo, que combinan elementos de educación y formación con la experiencia práctica laboral, y que suelen tener un piso distinto al del trabajo estable posterior.

Además, pensando en el mercado laboral paraguayo, donde para mucha gente lamentablemente el salario mínimo es algo bastante teórico, no veo cómo la propuesta de esta ley podría precarizar el mercado laboral.

## Preguntas a Albert Berry:

1. *Se habla de promover el incremento de la productividad de los sectores con más capacidad de generar mucho empleo. Las PYMES, no obstante, según un estudio realizado, no generan mucho empleo y son poco productivas por no producir en una economía de escala. ¿Se puede apostar a un crecimiento económico sostenible en base a las PYMES?*
2. *¿Qué recomendaciones puede dar usted en cuanto a reforma del sector público como actor clave para administrar la transformación económica del país?*
3. *Se habla mucho de la igualdad, pero es prematuro hablar de igualdad cuando aún no empezamos a crecer. ¿No debe ser prioridad crecer antes que igualar?*
4. *¿Cómo se compatibiliza la diversificación de la producción y de la exportación con la necesidad de alcanzar economía de escala, ya sea para mejorar productividad como para alcanzar niveles para exportación?*
5. *¿En qué casos los países de la región y del mundo han podido superar la maldición de los recursos naturales y cuáles son las políticas más adecuadas para ello, teniendo en cuenta que el Estado paraguayo recibe ingresos por la venta de energía de Itaipú?*
6. *Usted pone el acento en las PYMES y en la formalidad, pero por lo general las PYMES tienden a ser informales. ¿Cómo se compatibilizan?*
7. *¿La política de transferencias no incide positivamente en la iniciación de la demanda y de la inversión?*
8. *¿Es principal la relación y distinción entre el crecimiento y el desarrollo humano? ¿Y la relación entre inflación y empleo?*
9. *¿Cuál es la causa fundamental de la mayor acumulación y concentración de la riqueza en pocas manos y del empobrecimiento de la población?*

**Albert Berry:** Voy a intentar responder todas las preguntas y no lo voy a hacer en el mismo orden. Sobre el papel de las transferencias yo quería decir solamente que la reducción de la pobreza a

través de las transferencias sí es factible en un país como Suecia, que tiene un alto nivel de desigualdad de mercado y lo corrige fuertemente con esas transferencias. Pero ese grado de ajuste no es factible en Paraguay ni en ningún país de América Latina, según los datos que tenemos del coeficiente de Gini.

Pero estoy de acuerdo con Alicia Bárcena cuando apunta ciertos programas que sí son muy rentables en cuanto a su beneficio social. Entonces, yo creo que hay que comenzar por identificar esos programas, pero aceptando desde el principio que no se puede gastar el 5% del PIB en los programas de transferencias. Hay que escoger con mucho cuidado. Son útiles, pero no son la solución. Durante un par de décadas el empleo va a ser la solución principal, según mi punto de vista.

¿Cuál es un ejemplo de país o de países que han manejado bien la maldición de los recursos naturales? Les voy a decir uno. Indonesia es un país interesante, un país relativamente pobre todavía y aún más pobre cuando se encontró con este peligro. ¿Qué hizo ese país? Canalizó muchos de los ingresos del petróleo hacia la pequeña agricultura, inversión en investigaciones e inversión en infraestructura. Tuvo la suerte de que la revolución estaba al borde de presentarse en el país, entonces aprovechó esa oportunidad con el resultado de que los ingresos de los pequeños agricultores, especialmente de arroz, saltaron. La reducción de la pobreza en ese país fue por el petróleo, pero a través de la agricultura. Ese para mí es el ejemplo más eficiente para países latinos.

En cuando a las PYMES y la economía de escala, tengo que decir que las economías de escala son importantes para exportar, pero son más marcadas en el proceso de comercio y en el proceso de producción. Por eso países como Taiwán, que sigue con una economía basada en PYMES, tienen un dinamismo exportador increíble y eso se refleja en el hecho de resolver a gran escala que empieza con el mecanismo de comercio.

La economía de escala también se puede alcanzar a través de la integración de empresas que tienen una producción menor. El hecho es que las PYMES son inclusivas. A menudo se asocia la productividad con la tecnología más que con la mano de obra, pero eso es incorrecto. Las PYMES son relativamente proactivas en el caso típico y la productividad total de los factores varía de país en país y de industria a industria.

En países como Taiwán y Chile las PYMES tienen un importante apoyo crediticio porque solas, sin ayuda, son un problema. Son como la pequeña agricultura que por su tamaño no puede hacer mucho en investigaciones propias y necesita un sistema de apoyo. Cuando existe un sistema de apoyo como en Taiwán y Chile, ese sector es bastante manejable y genera empleo. Hay países exitosos en esto y hay países que no lo son tanto.

No voy a hacer comentarios sobre el sector público, pero quiero referirme brevemente al tema de la secuencia. ¿Es mejor crecer primero y preocuparse después de la igualdad o viceversa?

Yo creo que no hay respuesta general a esa pregunta, pero hay estudios recientes en los que se han comparado países que han aplicado soluciones al problema de desigualdad primero con otros países que han seguido otro camino. Estos estudios muestran que a largo plazo son más exitosos los países que atacan primero el problema de desigualdad. Ahora bien, eso no quiere decir que se puede hacer cualquier cosa para resolver el problema de desigualdad. Esos países exitosos lo han hecho bien y para mí ese “bien” no es tanto transferencias y salario mínimo alto, sino organizar los motores de producción.



**SEGUNDA PARTE  
SOSTENIBILIDAD  
MEDIOAMBIENTAL  
Y DESARROLLO  
INSTITUCIONAL**

# 1. CUESTIONES VINCULADAS AL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PARAGUAY

**JOSÉLUIS  
SAMANIEGO\***



\* Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## CONTEXTO

La evidencia científica confirma la estrecha relación de las actividades humanas con crecientes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el cambio climático, en particular la temperatura, las modificaciones en los patrones de precipitación, los cambios en la intensidad o en la frecuencia de eventos climáticos extremos, la reducción de la criósfera y un alza del nivel de mar. La evidencia empírica para América Latina y el Caribe muestra que, a nivel agregado, estos cambios de las variables climáticas tienen efectos significativos en la región y que son crecientes en tiempo. El Paraguay no está exento de esta amenaza, más aún, ésta podría tener un alto impacto dadas las vulnerabilidades importantes que presenta en diferentes ámbitos: social, ambiental y económico debido a la importancia del sector agropecuario dentro de la actividad económica del país, al alto porcentaje de población rural, a la extendida utilización del transporte fluvial y a la degradación de suelos que ha experimentado el país en los últimos veinte años.

### El sector agropecuario

La importancia económica del sector agropecuario puede verse en dos dimensiones: contribución al Producto Interno Bruto (PIB) y a las ventas externas. En el primer aspecto es una de las más elevadas de los países de América Latina y el Caribe, alcanzando 21,4% en 2008 (véase *Gráfico 1*). Los rubros de mayor importancia dentro del sector son la soja y sus derivados y la carne de res. En el periodo 2000-2010, el PIB agrícola creció en promedio 5,1% contra 3,5% del PIB total, según cifras de CEPAL, utilizando dólares a precios constantes de 2000. En los últimos años esta dinámica estuvo asociada a los incrementos de precios experimentados por los productos básicos agrícolas dentro del reciente auge de los productos básicos producidos en la región. En el periodo 2000-2010, la cotización de la soja en términos reales creció 46,6% y la de la carne de res 15,7% (véase *Gráfico 2*). Por su parte, el precio real del aceite de soja se incrementó en 65,1%. Según datos de FAOSTAT, la superficie agropecuaria del Paraguay en 2008 era de 20 millones de hectáreas, con un crecimiento medio anual de un 0,05% para el periodo 2000-2008. Estaba compuesta por 4 millones de hectáreas de suelos arables y

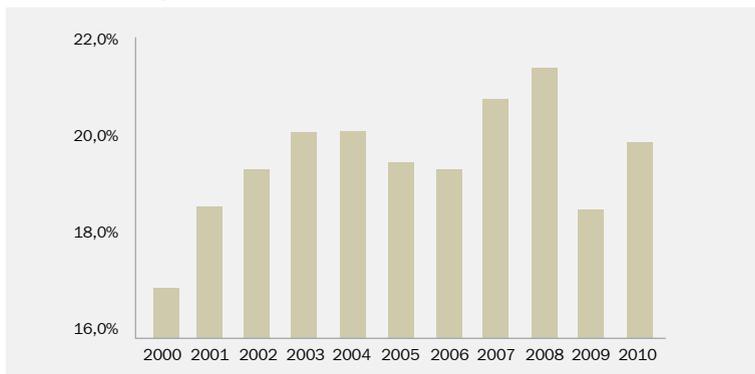
cultivos permanentes, y 16 millones de hectáreas de prados y pasturas. Su área forestal era de 18 millones de hectáreas, la que entre 2000 y 2008 decreció a una tasa promedio anual de 1%.

En el segundo aspecto, cabe destacar que Paraguay es uno de los tres países de la región con mayor concentración de exportaciones en productos básicos. Por ejemplo, en 2008 fue 86,5%. Los otros son el Estado Plurinacional de Bolivia, 89,6%, y la República Bolivariana de Venezuela, 97,6%.<sup>14</sup> Nótese que de ese 86,5%, 99% correspondió a productos agropecuarios, (véase *Gráfico 3*). Para ese año la soja, la harina de soja y el aceite de soja representaron en conjunto 57,2% del total de las exportaciones, correspondiendo a estas 33,8%, 12,2% y 11,1%, respectivamente. La carne de ganado vacuno representó 13,6%. Igualmente, en 2010 las exportaciones agrícolas, incluyendo las agroindustriales, alcanzaron US\$ 3.906 millones, equivalentes a 86% del valor nacional exportado. Los principales productos exportados fueron la soja en grano con un 41% de ese total, seguido por la carne bovina sin hueso refrigerada y congelada con un 13% y 10%, respectivamente, la torta de soja con un 8% y el maíz con un 6%. En el periodo 2000-2010 la tasa media real de crecimiento de las exportaciones fue de un 19,7% anual. El Paraguay es un actor importante en el mercado de algunos de estos productos. Fue el quinto exportador mundial de soja en grano con una participación del 2%, el octavo exportador de carne bovina sin hueso congelada (2,5%) y el noveno exportador de carne bovina sin hueso refrigerada (3%). Los principales mercados para sus exportaciones en 2010 fueron América Latina (2.638 millones de dólares), Europa (754 millones de dólares) y Asia (391 millones de dólares).

---

14 La fuente de toda la información de comercio presentada es COMTRADE.

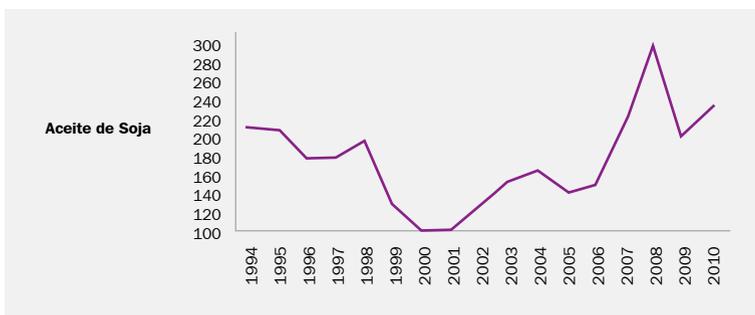
Gráfico 1  
 PARAGUAY: PIB AGRÍCOLA, 2000-2010  
 Como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL, utilizando dólares a precios constantes de 2000.

Gráfico 2  
 PRODUCTOS SELECCIONADOS: ÍNDICE REAL DE PRECIOS, 1994-2010  
 (2000=100)





Fuente: CEPAL utilizando la base de datos de la UNCTAD.

Gráfico 3  
EXPORTACIONES, 2008  
En porcentajes



Fuente: COMTRADE.

## Transporte fluvial

Debido a que el Paraguay no tiene salida al mar, los productos de exportación del Paraguay asumen costos adicionales por el proceso de trasbordo a barcos de ultramar en los principales puertos de Brasil, Argentina y Uruguay. El sector privado ha complementado las inversiones del Estado en infraestructura y existen más de 20 puertos privados que operan sobre los ríos Paraná y Paraguay, ayudando a la competitividad de las exportaciones paraguayas. Sin embargo, las bajantes de los ríos Paraguay y Paraná pueden elevar los costos

de flete de los productos de exportación e importación. Adicionalmente, la conectividad aérea del Paraguay es baja. Hay un número limitado de vuelos a la Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Bolivia (distancias menores a 1.600 km.). No hay ningún vuelo directo a Estados Unidos o Europa, lo que reduce la capacidad de embarques directos.

## **Población rural y matriz energética<sup>15</sup>**

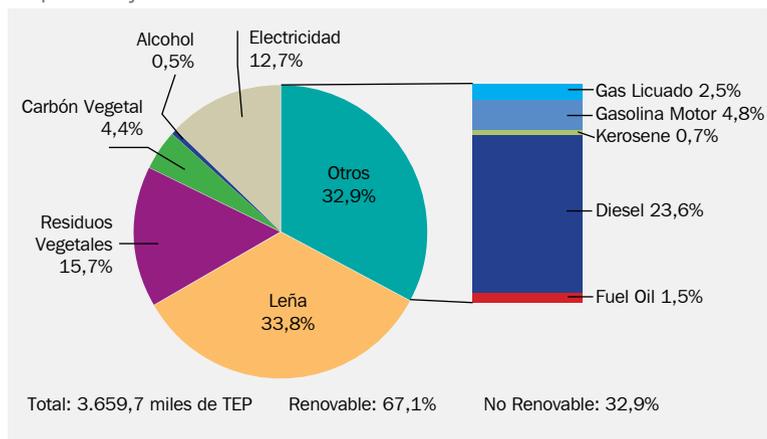
La FAO estimó la población agrícola del Paraguay en 1,9 millones de personas en 2010, de las cuales 832 mil estaban económicamente activas representando el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) total. Según el último censo agrícola (2008), existían un total de 289.649 fincas agropecuarias. De estas, 241.956 pertenecían al grupo de la agricultura familiar y estaban compuestas por pequeños y muy pequeños productores, con menos de 20 hectáreas. En este último grupo, unas 100.000 fincas se ubicaban en la franja de “campesinos sin tierras”. Igualmente existían unos 7.464 grandes productores ganaderos y empresarios agropecuarios (500 hectáreas y más) y unos 40.229 medianos empresarios agrícolas (20 a 500 hectáreas).

La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema rural es elevada y se incrementó entre 2008 y 2009: levemente la pobreza, de 66,1% a 67,1% y de 43,1% a 46,6% la indigencia. (Panorama Social, CEPAL). Se estima que el 42% de los hogares rurales son eminentemente agrícolas y que la incidencia de la pobreza entre ellos es del 58% (UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares de 2008). La predominancia de la población rural y la importancia del sector agropecuario, así como las condiciones socioeconómicas, condicionan el sesgo que hay en el consumo final de energía hacia la leña, cuyo uso está correlacionado con un bajo índice de desarrollo humano. La pobreza en zonas rurales está correlacionada con el consumo de leña y la falta de acceso a fuentes modernas de energía.

---

15 Esta sección está basada en Bohn, Eduardo (2009) “Tablero de Comando para la Promoción de Biocombustibles en Paraguay” CEPAL-GTZ Colección de Documento de Proyectos.

Gráfico 4  
 PARAGUAY: CONSUMO FINAL DE ENERGIA, 2006  
 En porcentajes

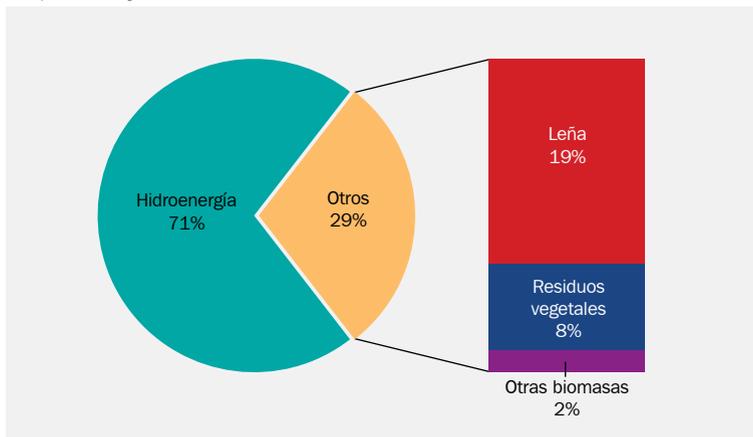


Fuente: Balance Energético Nacional, Viceministerio de Minas y Energía (2006).

Nótese que 32,9% del consumo corresponde a energías no renovables, siendo ellas exclusivamente derivados del petróleo, (véase *Gráfico 4*). Estos son importados mayoritariamente de los países limítrofes, Argentina y Brasil, y el resto del mercado spot internacional. En el caso del consumo final por sectores, la biomasa tradicional, principalmente leña, carbón vegetal y residuos vegetales, esta presente en prácticamente todos los sectores: el industrial, consume el 35,5% de la leña, la totalidad de los residuos vegetales y un 39,8% de carbón vegetal; los sectores residencial y comercial, el 64,2% de la leña y el 60,2% de carbón vegetal; el transporte consume la totalidad del alcohol etílico; y, por último, el sector público y otros el 0,3% de la leña.

Otro rasgo digno de destacar es que la oferta primaria de energía del Paraguay se basa exclusivamente en fuentes renovables (hidroenergía y biomasa tradicional) (véase *Gráfico 5*). A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por el Viceministerio de Minas y Energía en la prospección y exploración de hidrocarburos, a través de las empresas concesionarias, aún no se producen hidrocarburos y la producción de gas natural es de carácter local y marginal y no representa, por el momento, aporte alguno a la matriz energética nacional.

Gráfico 5  
 PARAGUAY: OFERTA BRUTA DE ENERGÍA PRIMARIA, 2006  
 En porcentajes



Fuente: Balance Energético Nacional, Viceministerio de Minas y Energía (2006).

La Oferta Interna Bruta (OIB) de energía primaria en el año 2006 oscila las 7.643 miles de toneladas equivalentes petróleo (TEP), siendo en su totalidad energía renovable<sup>16</sup>, de los cuales el 71% aproximadamente corresponde a hidroenergía. La biomasa representa el 29%, unos 2.203 miles de TEP. La leña representa 1.490 miles de TEP, o bien el 19%, que es utilizada principalmente para la generación de calor en los sectores industrial y comercial, la cocción de alimentos en el residencial y en las carboneras para la producción de carbón vegetal. Los residuos vegetales totalizan 575 miles de TEP, un 8%, que corresponden a los desechos de la producción agrícola y forestal. A otras biomásas, la caña dulce utilizada para la elaboración de alcohol carburante en las destilerías, corresponden 165 miles de TEP, un 2% de la OIB.

## Degradación de los suelos

Tanto la estructura económica como la matriz energética han

<sup>16</sup> La importación de carbón mineral, 140 TEP para uso no energético en la industria siderúrgica, es considerada exigua.

determinado deforestación de bosques lo que, como se sabe, favorece la salinización del suelo, la erosión hídrica, el aumento de la evaporación, el calentamiento de los suelos y la disminución de la infiltración de agua de lluvia y del consecuente almacenaje de agua en el suelo.

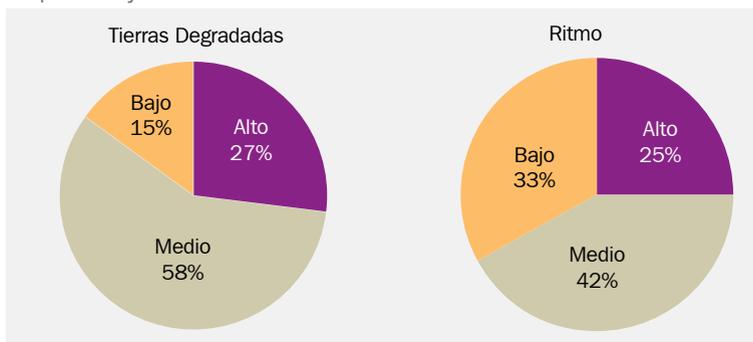
Un trabajo que están elaborando CEPAL y el Mecanismo Mundial permite reconocer un alto nivel de degradación de tierras, concentradas en diversas áreas del país: el sector del Río Pilcomayo superior y la zona de canales de drenaje, el área de colonización antigua del Chaco Central, las lagunas saladas Jakare Sur del mismo sector y en la región oriental, en el Bosque Atlántico del Alto Paraná – principalmente en aquellas zonas con suelos de areniscas– y en Azotey.

La superficie afectada por degradación es importante: corresponde al 73% del país, si sumamos el área considerada con nivel alto de degradación, 15%, y medio, 58%. El 67% de las tierras sufre un acelerado ritmo de la degradación y desertificación, incluyendo un 25% en alta velocidad de degradación y otro 42% a velocidad media (ver *Gráfico 6*).

La mayor parte de las áreas con un alto ritmo de degradación de tierras y desertificación, se concentra en el sector del Chaco y en el Río Pilcomayo. Por otra parte, el sector del Río Pilcomayo es el único sector definido por los expertos locales como un área degradada de nivel alto y, al mismo tiempo, con un acelerado proceso de degradación. Otro sector altamente degradado y con un ritmo medio de degradación es el Bosque Atlántico del Alto Paraná (en su sector con suelo de areniscas).

Esta evidencia es consistente con la presentada en el Informe GLADA (Global Land Degradation Assessment Project), que muestra la dinámica de la degradación ocurrida entre 1981 y 2003. En el caso del Paraguay el ritmo ha sido tal que se han degradado 66.704 km<sup>2</sup> adicionales, afectando a una población de cuatro millones de habitantes y al 16% de su territorio. Por otro lado, de acuerdo con esta misma fuente, en el periodo considerado (1981 – 2003) se han perdido o dejado de retener en los tejidos vegetales de las plantas, tronco, ramas y raíces, unas 1.659.008 toneladas de carbono, principalmente como consecuencia de la deforestación, razón por la cual se considera que ambos efectos se potencian.

Gráfico 6  
PARAGUAY: TIERRAS DEGRADADAS Y RITMO DE DEGRADACIÓN, 2009  
En porcentajes



Fuente: Proyecto CEPAL- Mecanismo Mundial (2011).

## CAMBIO CLIMÁTICO EN PARAGUAY<sup>17</sup>

El cuarto informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático IPCC (2007), estableció cuatro conclusiones científicas:

1. El calentamiento del sistema climático es inequívoco.
2. El aumento de los gases de efecto invernadero, primordialmente antropogénicos, registra un incremento desde 1850 asociado al proceso de industrialización, ocasionando un aumento de la temperatura global del planeta y otros impactos.
3. El calentamiento global significará un aumento en la temperatura del planeta de entre 1,1°C y 4,5°C (grados centígrados), y un incremento en el nivel del mar de 28 a 43 centímetros para este siglo. Además se observarán cambios importantes en los patrones de precipitación y en los eventos climáticos extremos.
4. El cambio climático está teniendo influencia discernible sobre muchos de los sistemas físicos y biológicos.

El Informe Stern sobre la Economía del Cambio Climático (2006) concluyó que, para el mundo, los beneficios de una acción

<sup>17</sup> Esta sección está basada en un documento en elaboración de CEPAL (2011) "La Economía del Cambio Climático de Paraguay".

decidida y temprana para enfrentar el cambio climático superan sus costos. Este estudio reconoce que los impactos y los costos de la inacción resultan más elevados que la participación en un acuerdo internacional equitativo que reconozca las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países. El cambio climático determinará en gran medida las características y condiciones del desarrollo económico de este siglo, con impactos y procesos de adaptaciones cada vez más crecientes.

El análisis económico del cambio climático es complejo, con características y limitaciones tales como:

- El cambio climático es un fenómeno global, con manifestaciones regionales heterogéneas y efectos asimétricos importantes.
- El cambio climático es un fenómeno continuo y de largo plazo, con un elevado nivel de incertidumbre.
- El cambio climático contiene un nivel de riesgo elevado.

El Paraguay, si bien no posee el compromiso de reducción de emisiones, con la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) y el Protocolo de Kyoto (PK), asume una serie de obligaciones sustentadas en su vulnerabilidad ambiental al cambio climático<sup>18</sup>. Es, además, social y económicamente vulnerable al cambio climático por el hecho de que sus principales actividades económicas se fundamentan en los sectores agrícola y pecuario. El cambio climático puede incrementar la ocurrencia de enfermedades y la aparición de plagas, debido a los cambios en la temperatura, precipitación y humedad, con graves repercusiones en la producción nacional y sus subsecuentes impactos en el ingreso de divisas y el empleo, incidiendo en forma directa en el aumento de la pobreza del país. Así como estos, otros sectores económicos son vulnerables al cambio climático, al tiempo de haber contribuido al deterioro del medio ambiente en el pasado, con los consecuentes impactos climáticos en el presente. La deforestación masiva de los bosques con fines de expansión agrícola, pecuaria y forestal ha sido una de las principales fuentes de emisiones de gases

---

<sup>18</sup> Cumple con la clasificación de vulnerabilidad contemplada en el artículo 4.8, al poseer zonas fluviales con costas bajas; zonas áridas y semiáridas; áreas susceptibles a la deforestación o erosión, a los desastres naturales, a la sequía y la desertificación; áreas urbanas altamente contaminadas y ecosistemas frágiles.

de efecto invernadero (GEI) registrados en el país. La deforestación progresiva que sufren los bosques de las regiones Oriental y Occidental del país desde hace aproximadamente tres décadas desencadenó un deterioro ambiental que favorece la salinización del suelo, la erosión hídrica, el aumento de la evaporación, el calentamiento de los suelos y la disminución de la infiltración del agua de lluvia y del consecuente almacenaje de agua en el suelo.

El clima del Paraguay pertenece al tropical seco, con temperaturas medias de 24°C. Sin embargo, se destacan grandes variaciones térmicas determinadas por la continentalidad y el carácter prácticamente plano del territorio. Paraguay cuenta con veranos e inviernos de temperaturas agradables, con rara ocurrencia de heladas, presentando valores que oscilan entre 19°C en invierno (temperaturas medias de 16°C en el Sureste a 21°C en el Noroeste), y 40°C en verano, con alto porcentaje de humedad, principalmente en algunas zonas, como la de Asunción.

El carácter tropical del clima también se verifica en el régimen y cantidad de lluvia, donde se presentan variaciones espaciales acordes con las temperaturas. Las máximas se concentran en el Sureste del país, con precipitaciones totales entre 1.500 y 1.800 mm. al año, mientras que las precipitaciones totales más bajas se registran en la zona Oeste y Noroeste de la Región Occidental o Chaqueña, con valores normales que van de 400 a 700 mm. El régimen de precipitaciones está determinado por una estación lluviosa, la veraniega, y una seca, la invernal cuando las precipitaciones decaen notablemente. Este decaimiento no es homogéneo en todo el país, siendo la región Chaqueña la de máximo decaimiento, presentando una sequía invernal no observada en el sudeste del Paraguay.

El fenómeno “El Niño” altera, en el sudeste de Sudamérica, el régimen de precipitaciones durante la primavera y el otoño, y los excesos de precipitación ocasionan efectos significativos en el régimen del comportamiento de los ríos. Tanto los ríos Paraná como Paraguay presentan respuestas significativas y anomalías positivas de precipitación bastante importantes durante “El Niño”. Dicho fenómeno ocurre generalmente entre octubre y mayo, provocando veranos muy húmedos en la Región Oriental y en el bajo Chaco. Las fuertes tormentas e inundaciones que ocasiona afectan a las ciu-

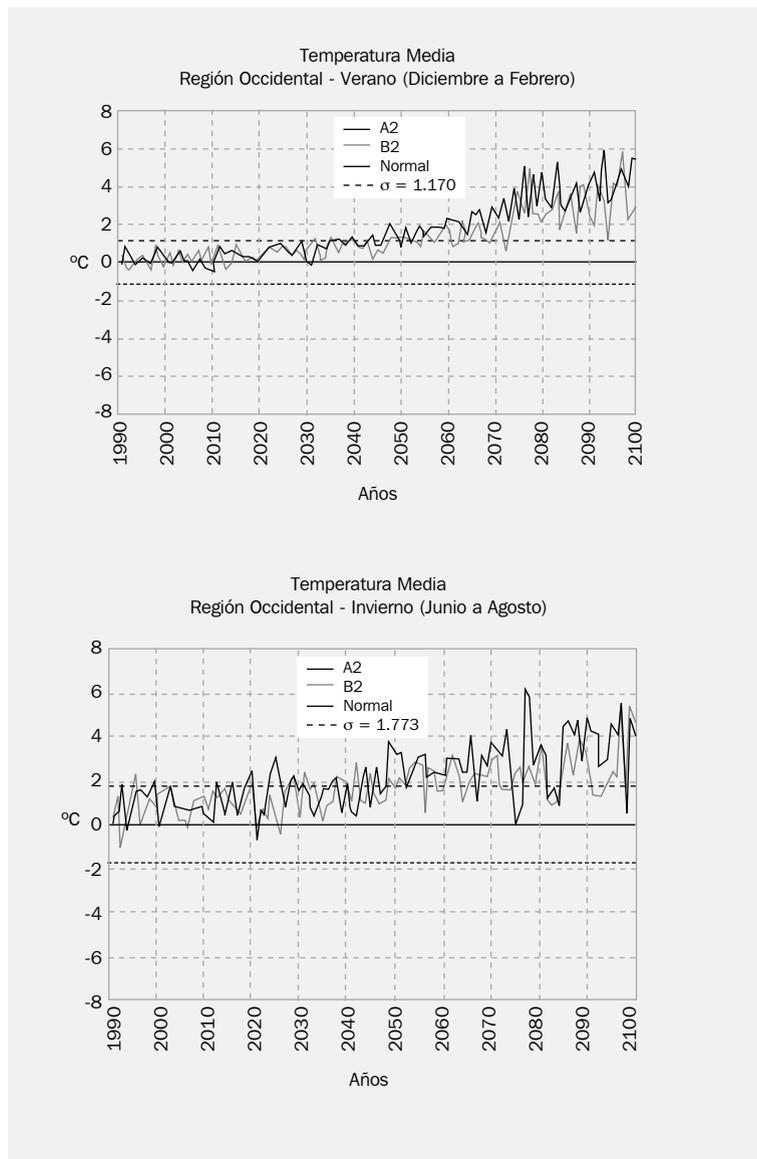
dades ribereñas, en áreas urbanas y rurales del país, produciendo sufrimientos, daños físicos y económicos.

La construcción de los escenarios de cambio climático han sido proporcionados para toda Sudamérica por el INPE (Instituto Nacional de Investigación Espacial del Brasil), a partir de allí se ha seleccionado un área de trabajo sobre Paraguay que comprende la región: 19° S – 27,5° S y 62,5° W – 54° W.

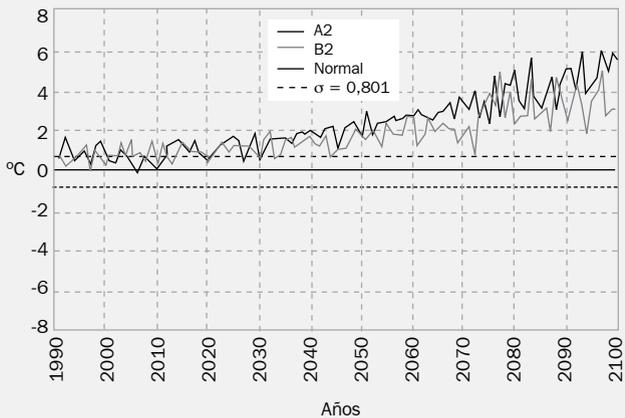
En el caso del Paraguay se ha calculado el promedio de las dos épocas de lluvias para el periodo definido, para las regiones Oriental y Occidental y los dos escenarios A2 y B2, ya que el mismo presenta una época de altas precipitaciones que va de octubre a marzo y un periodo de bajas precipitaciones que va de abril a septiembre. Durante los fenómenos de “El Niño” o “La Niña” se ve alterado el periodo de altas precipitaciones, aumentando en el primer caso y disminuyendo en el segundo.

En los *Gráficos 7 y 8* se ilustran las tendencias de las anomalías calculadas con respecto al periodo normal (1961-1990) de precipitación en épocas de altas y bajas de precipitaciones, así como las tendencias de anomalías de temperaturas media en verano e invierno para las regiones Oriental y Occidental del país. Durante las últimas décadas se observaron cambios en el clima consistentes en tendencias positivas en el régimen térmico y tendencias crecientes en la precipitación, especialmente en el este del país. Las proyecciones climáticas derivadas del modelo PRECIS indican para fines de siglo aumentos de temperatura del orden de los 4,3°C en el escenario A2 y de 3,4°C en el escenario B2, e incrementos moderados de la precipitación, sobre todo durante el período más lluvioso, que serían de mayor magnitud en el escenario A2.

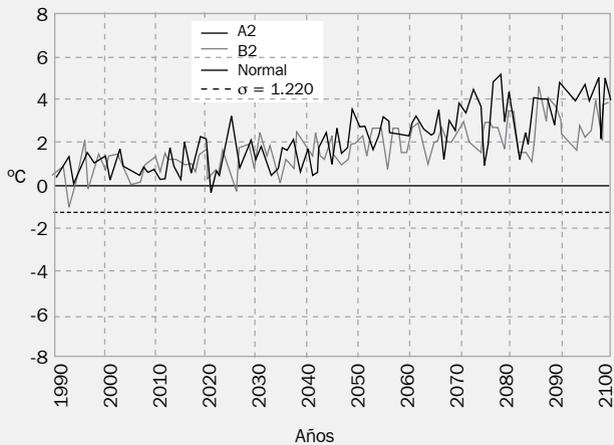
Gráfico 7  
PARAGUAY: TEMPERATURA MEDIA, 1990-2100  
En porcentajes



Temperatura Media  
Región Oriental - Verano (Diciembre a Febrero)

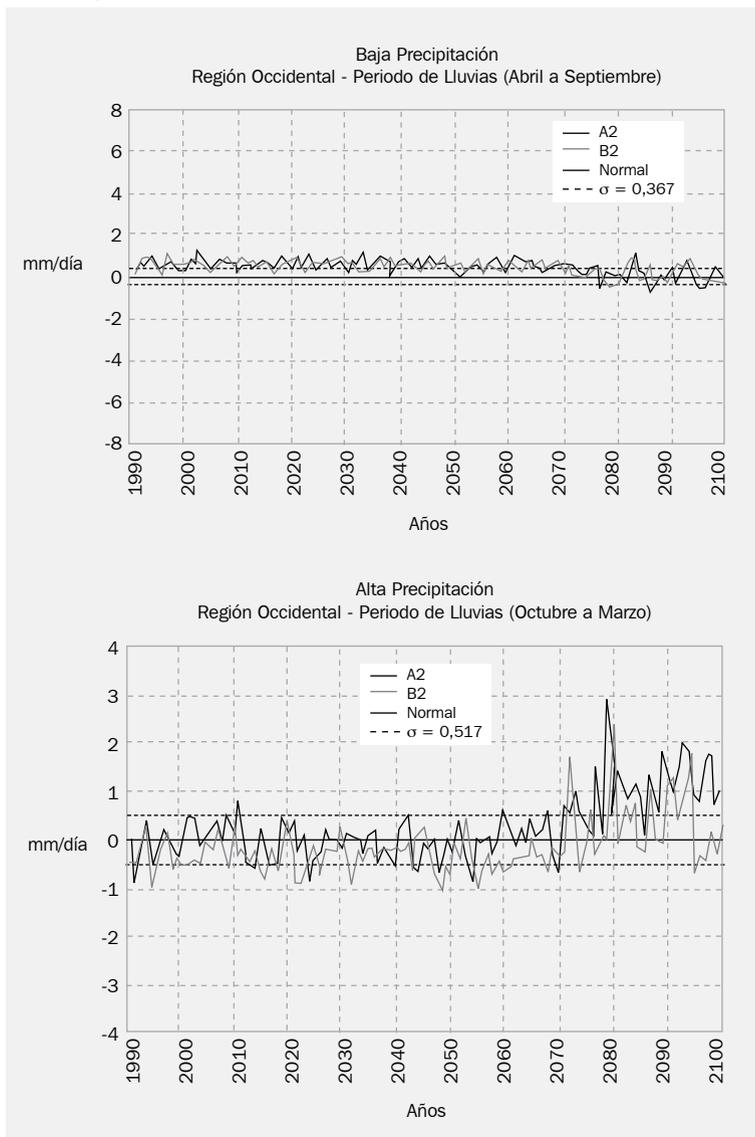


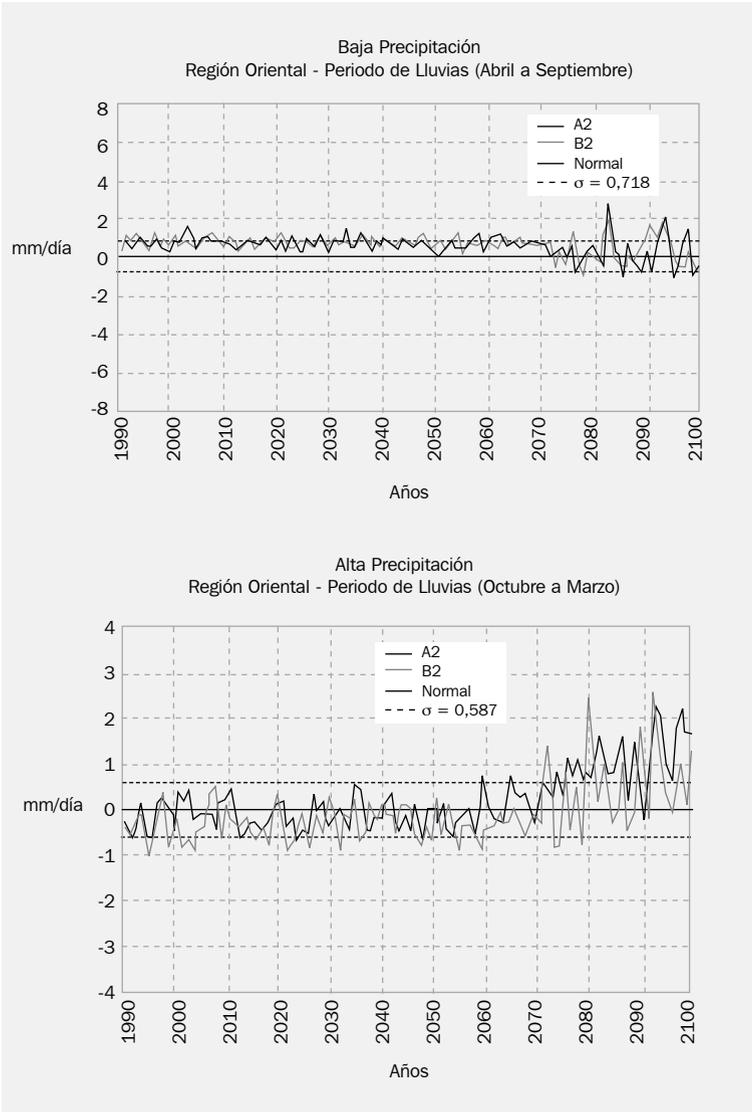
Temperatura Media  
Región Oriental - Invierno (Junio a Agosto)



Fuente: ERECC – Paraguay (2011).

Gráfico 8  
 PARAGUAY: PRECIPITACIONES, 1990-2100  
 Porcentajes





Fuente: ERECC- Paraguay (2011).

## IMPACTOS<sup>19</sup>

Como se ha visto, el Paraguay es social y económicamente vulnerable al cambio climático. A continuación se presentarán algunos impactos estimados del cambio climático en diversos ámbitos:

### Salud

El perfil epidemiológico de Paraguay es característico de un país en vías de desarrollo donde la morbi-mortalidad es preponderante y atribuida a enfermedades transmisibles como las de mayor impacto en la población infantil, la mayoría de ellas prevenibles, enfermedades infectocontagiosas, parasitarias, diarreicas y respiratorias agudas.

Por este motivo el análisis se centró en cuatro de estas enfermedades: Dengue, Malaria, Infecciones respiratorias agudas (IRA) y Enfermedad diarreica aguda (EDA).

Resultados preliminares nos permiten señalar ciertas tendencias:

- Dengue: Se produce un incremento significativo a partir del 2070
- Malaria: Se produce un incremento significativo a partir del 2070
- Infecciones respiratorias agudas (IRA): Se produce una disminución significativa en el período 2010-2100.
- Enfermedad diarreica aguda (EDA): Se produce un incremento significativo a partir del 2070

### Sector Agropecuario<sup>20</sup>

Sobre la base de los escenarios climáticos descritos en la sección anterior, se efectuó el análisis de impactos en el sector agropecuario

---

19 En este documento se consideran solamente los impactos en salud, sector agropecuario y degradación del suelo. La información que se provee es preliminar y sujeta a revisión. El documento que se está elaborando entre el gobierno de Paraguay y la CEPAL (2011) "La Economía del Cambio Climático de Paraguay" presentará estimaciones revisadas y para la mayoría de los sectores afectados por esta amenaza.

20 Ver CEPAL (2010) "La Economía del Cambio Climático en América latina y el Caribe" Síntesis 2010.

considerando la agricultura familiar (el 70% de las explotaciones que producen caña de azúcar, algodón, sésamo y mandioca como rubros de renta), la agricultura empresarial (que produce principalmente soja, trigo, maíz y girasol) y la producción de bovinos para carne. Los análisis consistieron en relaciones estadísticas a nivel departamental teniendo en cuenta el rendimiento o la productividad (1992-2008) en función de alteraciones de las variables climáticas. En la mayoría de los cultivos se consideraron las dos estaciones que cubren el ciclo de crecimiento. En los cultivos anuales (mandioca y caña de azúcar) se consideraron los promedios anuales de temperatura y precipitación.

Los aumentos de temperatura y el cambio en la distribución de las lluvias perjudicarían algunos rubros de importancia para el Paraguay. El rendimiento de la soja y el trigo, y la productividad del ganado vacuno para carne, actividades claves para el sector, se reducirían. La producción de carne vacuna sería la actividad más afectada por el cambio climático. A fines de la centuria, las mermas en producción cárnica serían del orden del 27% en el escenario A2 y del 22% en el B2 (véase el *Cuadro 1*). Las reducciones en la producción de carne representarían pérdidas equivalentes al 1,8% y el 6,6% del PIB de 2008, hacia mediados y fines del siglo, respectivamente.

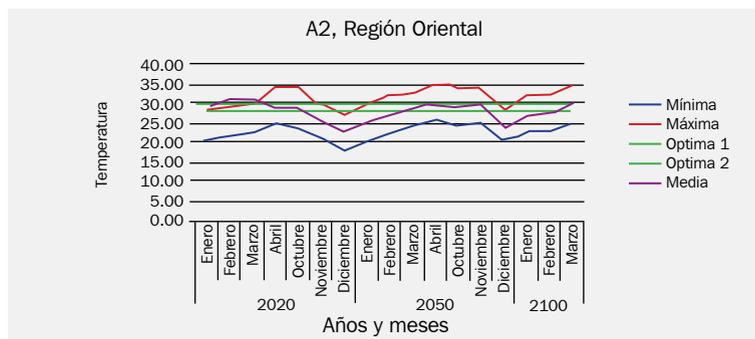
El cultivo de soja sería el más perjudicado del sector agrícola. En el escenario A2 el rendimiento de la soja se reduciría un 10% a mediados de siglo y un 15% hacia fines de la centuria (véase el *Cuadro 1*), con mermas que equivaldrían al 1,9% y el 3% del PIB de 2008 en 2050 y 2080, respectivamente. Dada la importancia de la soja, se realizó un ejercicio donde se comparaban las temperaturas mínima y máxima de los escenarios A2 y B2, con los umbrales óptimos de temperatura de la soja, como allí se observa, hacia el final del milenio estos superarán dichos umbrales (véase el *Gráfico 9*). El trigo sería otro de los cultivos afectados, con reducciones del rendimiento que podrían llegar al 9% y el 13% hacia mediados y fines del siglo, respectivamente, en el escenario A2, cifras que representan el 0,3% y el 0,5% del PIB de 2008. El cultivo de algodón se vería levemente afectado, con bajas del rendimiento que alcanzarían el 6% a mediados de siglo.

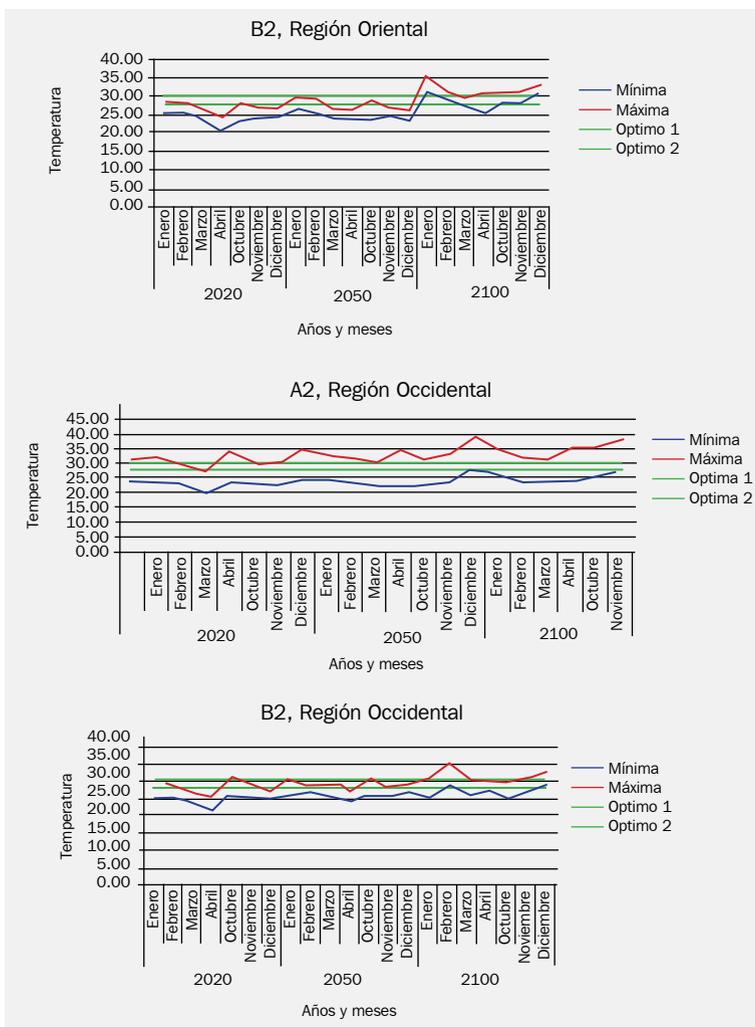
Cuadro 1  
 PARAGUAY: CAMBIOS EN EL RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS Y LA PRODUCTIVIDAD DEL GANADO BOVINO PARA CARNE EN LOS ESCENARIOS A2 Y B2, 2020, 2050 Y 2080  
 En porcentajes

		ESCENARIO A2			ESCENARIO B2		
		2020	2050	2080 <sup>a</sup>	2020	2050	2080 <sup>a</sup>
Agricultura empresarial	Soja	-0,3	-10,0	-15,4	0,4	-15,3	-1,8
	Maíz	2,9	2,7	8,2	2,8	0,8	6,4
	Trigo	3,5	-9,2	-12,9	-1,4	1,0	-5,4
Agricultura familiar	Sésamo	15,3	31,4	30,5			
	Poroto	-1,4	10,0	16,2			
	Caña de azúcar	14,0	15,8	14,4			
	Mandioca	16,1	21,8	21,9			
	Algodón	1,8	-6,1	-0,3	-0,9	-7,0	10,8
Ganadería	Bovinos para carne	4,4	-7,4	-27,1	-1,5	-16,2	-22,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
 a Promedio de las estimaciones de 2070 y 2100.

Gráfico 9  
 PARAGUAY: UMBRAL ÓPTIMO DE TEMPERATURA DE LA SOJA, 2020, 2050 y 2100  
 Grados Celsius





Fuente: Proyecto CEPAL- Mecanismo Mundial (2011).

La productividad de algunos cultivos de importancia para la agricultura familiar podría mantenerse o aumentar. Tal es el caso del sésamo, el poroto, la mandioca y la caña de azúcar (véase el Cuadro 1), que constituyen en su mayoría las actividades que generan renta en las explotaciones familiares de pequeña superficie. Estos

resultados son muy inciertos por el bajo nivel explicativo de las variables climáticas en las ecuaciones desarrolladas. Sin embargo, la agricultura familiar sería muy vulnerable, dada la presencia de factores de estrés no climáticos que se intensificarían a lo largo del siglo XXI, como la degradación de los suelos derivada en gran parte de la sobreexplotación del recurso y la disminución de la mano de obra debida al envejecimiento de los productores y la migración rural-urbana del sector más joven de la población.

## Suelos

Según las estimaciones realizadas, hacia el año 2100 el número de meses secos afectará una mayor superficie del país, considerando el periodo 2010 a 2100, según el escenario A2. En efecto, mientras que en el promedio 2001-2008 el 99,3 % de la superficie del país tiene hasta 1 mes seco al año, para el 2091-2100 se espera que dicha superficie disminuya al 31%, (véase *Gráfico 10*).

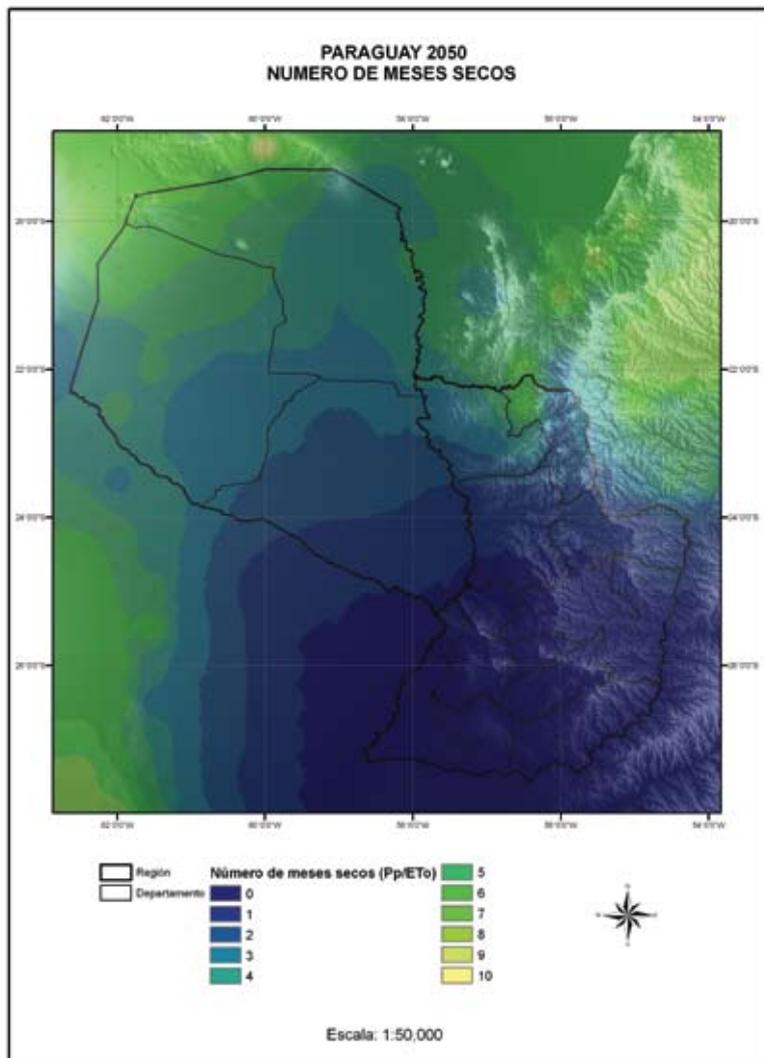
Consecuentemente con el análisis del número de meses secos, se ha podido constatar cómo las precipitaciones dejan de ser uniformes para transformarse, al año 2100, en su mayoría, en la categoría de moderadamente estacional. Mientras que para el promedio 2001-2008 las precipitaciones uniformes (todo el año) cubren el 93,85 % del territorio nacional, para el periodo 2096-2100, dicha proporción se reduce al 22,93%.

Cuadro 2  
PARAGUAY: AFECTACIÓN DE LAS PRECIPITACIONES  
Hectáreas

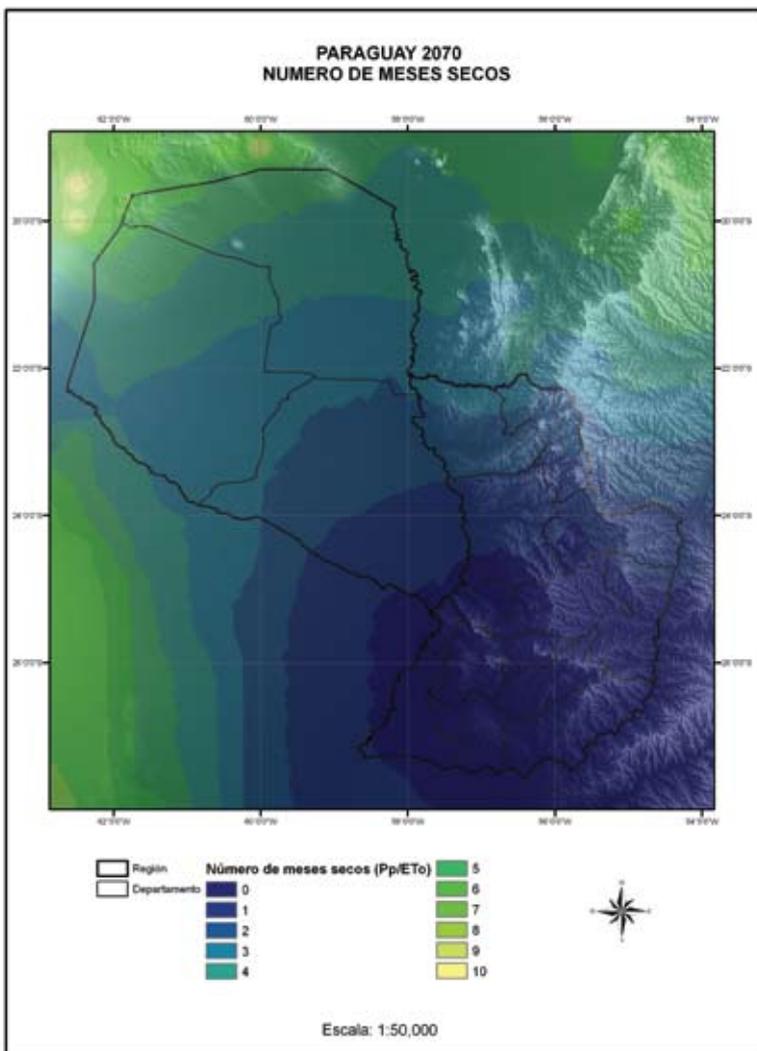
Período	Precipitaciones Uniformes	Precipitaciones Moderadamente Estacionales
Total 2001-2008	37.447.174	2.452.058
Total 2046-2050	32.824.548	7.074.684
Total 2096-2100	9.152.629	30.746.603

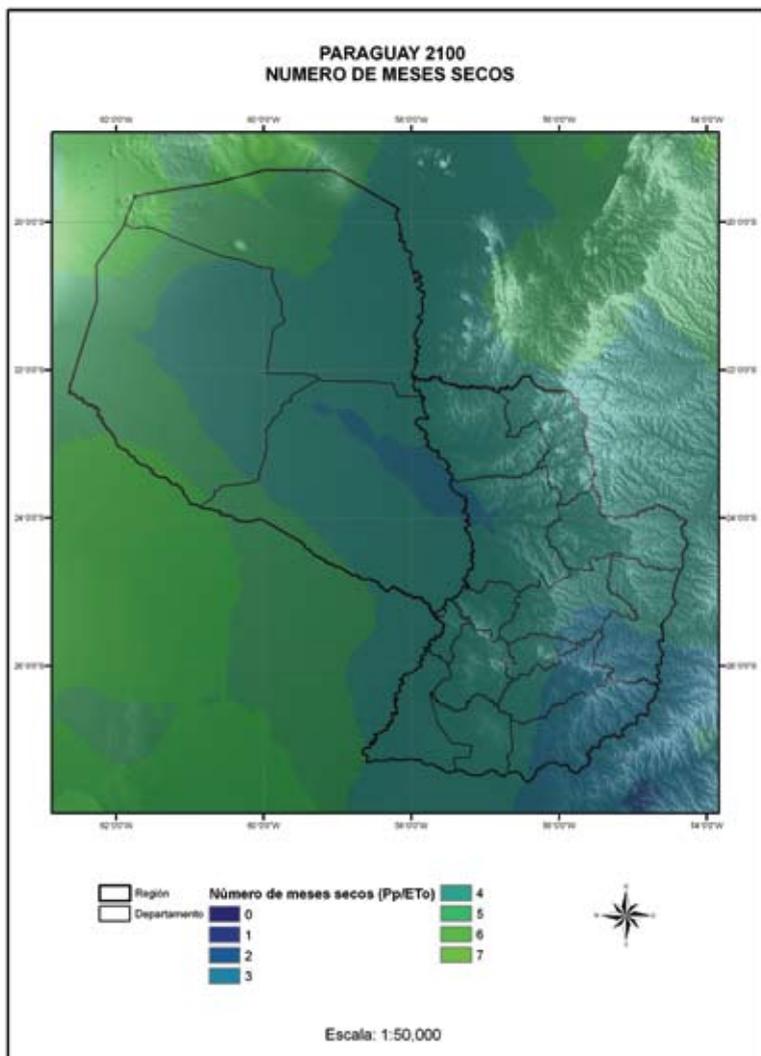
Fuente: Proyecto CEPAL- Mecanismo Mundial (2011).

Gráfico 10  
PARAGUAY: NÚMERO DE MESES SECOS, 2050, 2070,2100  
Grados Celsius



PARAGUAY 2070  
 NUMERO DE MESES SECOS





Fuente: Proyecto CEPAL-Mecanismo Mundial (2011).

## CONSIDERACIONES EVALUATIVAS

En el Paraguay existe un reto de adaptación muy grande. Los impactos asociados a las nuevas condiciones climáticas son visibles y suponen una restricción adicional al desarrollo. Como se mencionó antes, el principal impacto es en agricultura donde, dada la velocidad a la que ocurre y su propia naturaleza cíclica, resulta difícil de observar. Además, en ciertos casos existe un “bono climático” el cual generaría un margen presupuestal y de planificación para comenzar a realizar la mitigación de los efectos de largo plazo. Otros sectores que serían potencialmente afectados por la alteración de las precipitaciones serían la generación energía hidroeléctrica y el transporte fluvial. Todos los proyectos en estas áreas deberían tomar en consideración esta amenaza de largo plazo para incluir numéricamente las medidas de adaptación en los mismos, de modo que reflejen adecuadamente las externalidades en su evaluación. Esto es fundamental en proyectos relacionados con el potencial de generación de energía hidroeléctrica y de biocombustibles. Se puede decir que los costos económicos asociados al cambio climático son significativos, habiendo casos en los que son irreversibles, como los que afectan la biodiversidad o las vidas humanas. Estimaciones preliminares<sup>21</sup> ubican a Paraguay como el tercer país de la región con mayores costos acumulados por mitigación hasta 2100, (véase *Gráfico 11*). Resalta por tanto la prioridad en la adaptación.

La vulnerabilidad socioeconómica y ambiental del Paraguay al cambio climático obligará a redoblar las medidas para disminuir los impactos en la pobreza y la desigualdad, para aumentar la resiliencia y fomentar la capacidad adaptativa de las sociedades y los ecosistemas tras los cambios observados y esperados en el clima. Hay que tener en cuenta que llevar a cabo procesos de adaptación eficientes significará hacer modificaciones sustanciales en los patrones actuales de producción, distribución y consumo.

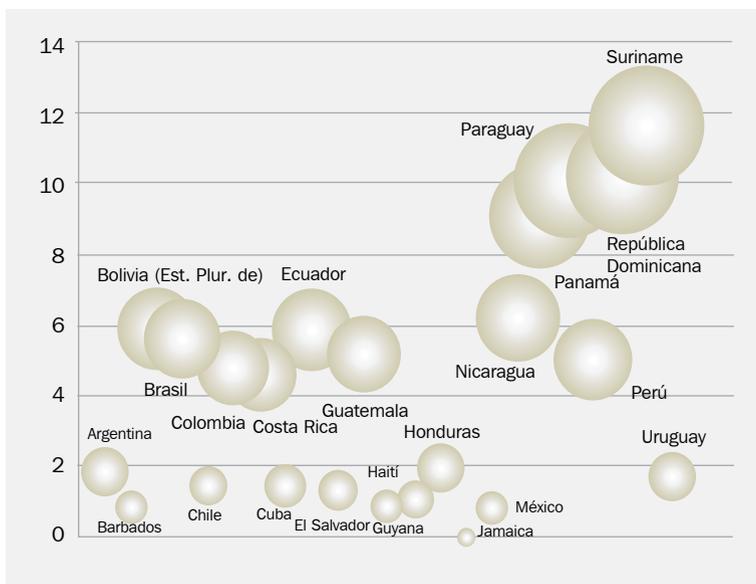
Las inversiones en adaptación al cambio climático deben ser una prioridad para el desarrollo económico y social. El problema inmediato desde el punto de vista presupuestal es determinar la cantidad de recursos que deben destinarse y la manera en que deben invertir-

---

21 Véase CEPAL (2009) “La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe” Síntesis 2009.

se para diseñar, planificar e implementar las políticas de adaptación y la forma en que se asignan costos reales a las opciones con y sin adaptación. Los procesos de adaptación incluyen una gran diversidad de acciones y actividades entre las que destacan las destinadas a la adaptación en los distintos sectores y actividades económicas, los estilos de vida, la administración de riesgos y los ecosistemas y los recursos naturales.

Gráfico 11  
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES): COSTOS ECONÓMICOS PRELIMINARES DE LA MITIGACIÓN ACUMULADOS HASTA 2100<sup>a</sup>  
 En porcentajes del PIB de 2007



Fuente: CEPAL (2009). "La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe" Síntesis 2009  
 a Con una meta de mitigación del 30% de los niveles proyectados a 2100. Se aplicó una tasa de descuento del 0,5%. El precio de la tonelada de emisiones fue de 30 dólares.

## 2. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD

**DIEGO ABENTE  
BRUN\***



\* Director adjunto del International Forum of Democratic Studies en el National Endowment for Democracy.

## INTRODUCCIÓN

Generalmente, cuando se habla de instituciones uno tiende a pensar en organizaciones. Por ello conviene comenzar haciendo una distinción entre instituciones y organizaciones. Las primeras son el conjunto de reglas, incentivos y obstáculos que constriñen o posibilitan la acción humana y reducen su incertidumbre. Es lo que llamamos reglas del juego, pueden ser a la vez formales e informales e incluyen también los mecanismos para asegurar su cumplimiento o “enforcement”. Las organizaciones son estructuras burocráticas establecidas por normas legales. Son lo que podemos llamar jugadores.

Las instituciones importan y mucho. Como lo demostró Douglas North en su pionera obra<sup>22</sup>, ellas explican una parte importante de la diferencia entre los países que lograron alcanzar altos niveles de desarrollo socio-económico y aquellos que no. Las instituciones estructuran sistemas de incentivos positivos y negativos y afectan de manera decisiva los costos de transacción. De esta manera influyen sobre la conducta de los individuos y grupos, para bien o para mal.

En este trabajo nos centraremos en el rol de las instituciones paraguayas en facilitar o dificultar la adopción de *políticas públicas de calidad* que den como resultado el mejoramiento de la *performance de la democracia*. En primer lugar, pues, corresponde definir qué se entiende por “políticas públicas de calidad”. En su Informe 2006, *La política de las políticas públicas*<sup>23</sup>, el BID identifica los siguientes seis indicadores de calidad de las políticas públicas. Las políticas públicas de calidad son:

1. Universalistas
2. Estables
3. Adaptables
4. Coherentes y coordinadas
5. Implementadas
6. Eficientes

En segundo lugar, corresponde responder la pregunta de ¿qué

---

22 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

23 BID, *La política de las políticas públicas*, Washington, BID, 2006, 17.

se entiende por calidad de la performance de la democracia? De las muchas definiciones posibles adoptaremos una versión modificada de la de John Gerring y Strom C. Thacker<sup>24</sup> y la resumiremos en tres dimensiones. Una democracia de calidad es aquella que promueve eficazmente el desarrollo político, económico y humano.

- 1. Desarrollo político**, que implica indicadores tales como capacidad del Estado, estabilidad, calidad de la representación, conectividad.
- 2. Desarrollo económico**, que implica indicadores tales como crecimiento económico, aumento del ingreso per cápita, aumento de la productividad y expansión del comercio.
- 3. Desarrollo humano**, que implica indicadores tales como calidad y alcance de los servicios de salud y educación, disminución de los niveles de pobreza e inequidad social, y bajas tasas de mortalidad infantil.

Finalmente corresponde abordar el tema de cuáles o qué tipo de instituciones facilitan la adopción de políticas con dichas características. En líneas generales se puede decir que son aquellas que otorgan a los gobiernos diez capacidades básicas, identificadas en la muy conocida obra de Weaver y Rockman,<sup>25</sup> y que son la capacidad de:

1. Escoger y mantener prioridades
2. Asignar recursos eficientemente
3. Innovar cuando las políticas fallan
4. Armonizar objetivos en conflicto
5. Imponer costos a los grupos poderosos
6. Representar a los intereses difusos y desorganizados
7. Implementar efectivamente
8. Asegurar la estabilidad de las políticas
9. Contraer y mantener compromisos en el área de comercio y defensa
10. Administrar los conflictos

---

24 A *Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 103-111.

25 Kent Weaver and B. Rockman, *Do Institutions Matter?*, Washington, Brookings, 1993.

## EL PROBLEMA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL PARAGUAY

No se necesita mucho diagnóstico para reconocer que estas características están raramente presentes en nuestro proceso de toma e implementación de decisiones. ¿Por qué? ¿Por qué algunos sistemas políticos pueden producir bienes públicos y generar crecimiento mientras nosotros tenemos la fuerte tendencia a convertir al gobierno en un aparato para generar bienes privados y, por ende, estancamiento? ¿Somos acaso los paraguayos seres distintos a los que habitan otros países de nuestro continente en donde se observa la presencia de muchas y a veces todas estas características?

La respuesta es simple y compleja a la vez. Como señalan con lucidez Gary Cox y Mathew McCubbins<sup>26</sup> las instituciones definen una secuencia en la relación principal-agente que tiene tres momentos:

Primero, a través de una Constitución el soberano delega en el Congreso y en el Poder Ejecutivo la atribución de tomar decisiones. Sus mecanismos de control son las elecciones para reemplazarlos y las reglas constitucionales y legales para circunscribir su conducta.

Segundo, las leyes (y a veces la propia Constitución) establecen los detalles organizativos, incluyendo los ministerios y sus funciones en el Ejecutivo, las comisiones y su reglamento en el Congreso y los mecanismos de control de la agenda. Sus mecanismos de control son los pedidos de informe, las interpelaciones, la censura y la remoción.

Tercero, el Congreso a través de las leyes y el Ejecutivo por medio de decretos delegan en las varias instituciones públicas la facultad de implementar la ley. Sus mecanismos de control son la política de ascensos, las retribuciones presupuestarias, los sumarios y un arsenal de medidas punitivas.

Entendiendo que estos procedimientos de control son necesarios pero insuficientes para que la delegación no se convierta en abdicación, el constitucionalismo moderno incorporó el concepto de la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Su pionero

---

26 Gary W. Cox and Mathew McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy" en Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 21-24.

fue Charles de Secondat Barón de Montesquieu en *De l'esprit des loix*, pero luego fue adoptado y elaborado en más detalle por James Madison en *El Federalista*, matriz de la Constitución norteamericana.

La separación de poderes, a su vez, genera dos “*trade-offs*”<sup>27</sup>: uno entre capacidad de decisión y persistencia en la implementación y otro entre universalismo y particularismo.

## CAPACIDAD DE DECISIÓN Y PERSISTENCIA

La capacidad de decisión es la facilidad o dificultad con la que se toman decisiones relevantes. La persistencia en la implementación es la capacidad de mantener el curso de política escogido resistiendo las presiones que genere y, por lo tanto, ganando credibilidad.

La variable cuya distribución define los *trade-offs* es la que George Tsebelis ha definido como “*veto player*” o actor con poder de veto; es decir aquel, en sus palabras, “cuyo acuerdo es necesario para cambiar el statu-quo”.<sup>28</sup>

Cuanto mayor es la cantidad de actores con poder de veto, más difícil resulta tomar una decisión y más ingobernable puede ser un país. En contraposición, cuanto menos actores con poder de veto existen, más fácil es para el actor que establece la agenda, o “*agenda-setter*”, tomar una decisión. Pero también más fácil es revertirla, lo que puede generar inestabilidad y, en última instancia, también ingobernabilidad.

En el caso paraguay el problema se sitúa en el campo del excesivo número de actores institucionales con poder de veto y en el universo de las decisiones sometidas a dicho poder. Un sistema típicamente presidencialista enfrenta dos puntos potenciales de veto: la oposición en el Congreso y alguna instancia de revisión constitucional si existiere. Como los gobiernos o poseen o constituyen desde el principio mayoría legislativas, el punto de veto se reduce a uno.

En el caso paraguay, el poder de veto institucional se encuentra en al menos cinco instancias:

---

27 Por “*trade-off*” se entiende un compromiso de suma cero, es decir uno en el que la ganancia neta de un par de una diada implica una pérdida neta de igual valor para la otra.

28 George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, 2001, 54.

- En la oposición en ambas cámaras del Congreso que, debido al sistema electoral, es casi automáticamente mayoría.
- En la oposición de facciones de la oposición en una o ambas cámaras, exacerbado por el sistema electoral de elecciones internas y representación proporcional.
- En la oposición de facciones de la oposición y del oficialismo en una o ambas cámaras, exacerbada por el sistema electoral de elecciones internas y representación proporcional.
- En la oposición en alguna de las comisiones parlamentarias, agudizado por la norma de enviar los proyectos a varias comisiones y, especialmente, a algunas de poderes amplios y difusos, como la de Legislación y Codificación y la de Asuntos Constitucionales.
- En el Poder Judicial (inconstitucionalidad).

Este entramado de puntos de veto se ejerce sobre un complejo universo de decisiones adoptadas proactiva o reactivamente como son, por ejemplo:

- La potestad de aumentar la estimación de ingresos tributarios.
- El poder ilimitado de iniciativa parlamentaria, incluso en materia presupuestaria.
- La atribución de derogar un proyecto con tratamiento de urgencia con la sola mayoría absoluta de cualquiera de las cámaras del Congreso.
- La facultad ilimitada de modificar el presupuesto, hasta en el Anexo de Personal, creando cargos, o aumentando salarios discrecionalmente.
- La prerrogativa de modificar con leyes temporales leyes permanentes y con leyes de rango inferior otras de rango superior.
- La capacidad de rechazar un veto presidencial con solamente una mayoría absoluta.

Además, la mayoría de los países del continente posee la figura del *decreto constitucional* o la del *decreto delegado* que permite al Presidente de la República adoptar decretos con carácter de ley en ámbitos y/o situaciones especiales, de por sí o sujetos a una posterior apro-

bación del Congreso. El Paraguay es uno de los tres países que no poseen esta figura. El *Cuadro 1* que se incluye a continuación ilustra este punto.

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA: FACULTAD DEL EJECUTIVO DE EMITIR DECRETOS CONSTITUCIONALES O DELEGADOS

PAIS	Decreto Constitucional	Decreto Delegado
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela	SI	SI
Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay	NO	SI
Guatemala, Nicaragua, Paraguay	NO	NO

Fuente: OEA-PNUD, *Nuestra Democracia*, Washington, 2010, 70-73.

Esa cantidad de puntos de vetos y el universo de decisiones sujetas a veto, sumados a la imposibilidad de recurrir a decretos constitucionales o delegados, se refleja en el bajo índice de facultades legislativas del Presidente. El Paraguay, junto con Nicaragua, se ubica en el último lugar en términos de facultades presidenciales, es decir, posee uno de los Ejecutivos más débiles vis-a-vis el Congreso.<sup>29</sup> Véase el *Cuadro 2* a continuación:

<sup>29</sup> BID, *La política de las políticas públicas*, 49.

Cuadro 2  
FACULTADES LEGISLATIVAS DE LOS PRESIDENTES DE AMÉRICA LATINA

País	Facultades proactivas			Facultades reactivas				Facultades de plebiscito	Facultades legislativas en general**
	Para emitir decretos*	Para ejecución presupuestaria	Subtotal de facultades proactivas*	Veto total	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Subtotal de facultades reactivas**		
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,66
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,62
Ecuador	0,33	0,73	0,50	1,00	0,69	0,33	0,62	1,00	0,59
Colombia	0,67	0,64	0,66	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,59
Perú	0,67	0,73	0,70	0,15	0,15	0,33	0,23	1,00	0,50
Argentina	0,33	0,45	0,38	0,86	0,85	0,00	0,48	0,50	0,44
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,43
Uruguay	0,17	0,64	0,37	0,54	0,54	0,33	0,45	0,00	0,38
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,33
Venezuela	0,33	0,64	0,46	0,08	0,08	0,00	0,04	1,00	0,30
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,29
Rep. Dominicana	0,00	0,64	0,27	0,92	0,15	0,00	0,31	0,00	0,27
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,26
México	0,17	0,36	0,25	0,92	0,00	0,00	0,26	0,00	0,24
Bolivia	0,00	0,27	0,12	0,85	0,00	0,33	0,38	0,00	0,23
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,23
Paraguay	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0,13	0,00	0,19
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005)

\* En esta medición se incluyen tanto la facultad del presidente para emitir decretos como la de definir la agenda legislativa, por ejemplo, declarando una legislación como "urgente", lo que implica un periodo más breve para que actúe el Congreso.

\*\* Promedios ponderados.

Nota: Las variables de las facultades legislativas han sido normalizadas en una escala de 0 a 1.

## FACTORES AGRAVANTES

Esta situación se ve agravada por la naturaleza de estos actores con poder de veto y, por ende, por el tipo de demandas que plantean para otorgar su consentimiento. Existen dos tipos de actores prevalentes. Por un lado se encuentran los caudillos y las tribus políticas que demandan fundamentalmente beneficios para su clientela. Obviamente la orientación de las concesiones o “*side-payments*” a los que puede recurrir el gobierno para hacer avanzar su agenda será inevitablemente particularista y acentuarán las distorsiones de una política pública sin orientación pública. Se trata, así, del clientelismo más puro traducido en el otorgamiento de bienes privados y excluyentes a los que acceden solo los leales del cacique o tribu.

Por otro lado se encuentran los intereses corporativos cuyos “*side-payments*” consisten fundamentalmente en bienes de club y semi-excluyentes. Estos intereses corporativos se articulan alrededor de un sector del empresariado y de un sector de los empleados públicos. Esto conduce a la política de tipo “*pork*” (*trato kuré*) que también sacrifica el universalismo que deben poseer las políticas públicas.

En síntesis, lo que agrava sobremanera el cuadro es que los innumerables puntos de vetos no responden a intereses amplios de colectivos sociales o económicos, sino a intereses estrechos de tipo personal o, en el mejor caso, de grupo. El sistema demanda clientelismo y “*pork*” y los políticos distribuyen “*pork*” y clientelismo. La racionalidad es perfecta y perfectamente perversa.

## CONSECUENCIA LÓGICA

La consecuencia lógica del esquema institucional analizado en los acápite anteriores es la baja calidad de la democracia en el Paraguay. En un reciente índice de gobernanza elaborado por Scott Mainwaring and Timothy Scully, el Paraguay ocupa el penúltimo lugar y Haití el último.<sup>30</sup> Otro índice de calidad de la democracia aún más reciente elaborado por Daniel Levine y José E. Molina ubica al Paraguay en ante-penúltimo lugar, solo superando a Honduras y Guatemala (Haití no está incluido).<sup>31</sup>

30 Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds. *Democratic Governance in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 2010, 39.

31 Daniel Levine and José E. Molina, eds. *The Quality of Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 2010, 33.

Cuadro 3  
 ÍNDICES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

País	Índice de Freedom House*	Estado de derecho	Control de la corrupción	Crecimiento del PIB 1991 - 2006	Inflación 1992 - 2006	Empleo en el sector formal	Pobreza	Educación	Homicidios	Índice Compuesto
Argentina	78	46	38	50	67	48	48	97	93	69
Bolivia	73	28	48	43	70	0	22	73	-	54
Brasil	71	46	43	43	25	21	68	97	56	60
Chile	90	78	69	63	70	73	100	100	89	85
Colombia	55	49	47	43	56	13	32	84	65	52
Costa Rica	95	63	48	55	57	43	69	87	86	78
Cuba	1	47	44	-	-	-	84	-	91	8
Rep. Dominicana	76	48	33	63	60	25	26	85	88	64
Ecuador	69	28	33	43	44	17	63	64	64	55
El Salvador	73	50	56	49	70	28	27	62	0	56
Guatemala	53	34	40	42	65	-	28	37	5	44
Haití	27	32	24	12	50	-	-	-	75	32
Honduras	68	40	42	43	57	44	5	57	20	51
México	71	46	43	45	59	43	62	62	92	63
Nicaragua	64	33	26	47	62	16	14	44	68	50
Panamá	86	53	45	53	100	50	71	77	82	76
Paraguay	62	31	26	34	60	15	0	72	66	49
Perú	63	43	38	55	59	36	50	72	97	60
Uruguay	96	65	71	49	46	30	59	73	95	77
Venezuela	59	17	28	36	41	30	60	93	28	50

\* Los resultados del índice de Freedom House están invertidos (14 - (Libertades Políticas + Libertades Civiles)).  
 El índice compuesto para Bolivia, Cuba, Guatemala y Haití están basados en las columnas 8, 5, 8 y 6, respectivamente.

Cuadro 4  
ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA, 2005

País	Decisión Electoral	Participación	Rendición de Cuentas	Nivel de Respuesta a la voluntad popular	Soberanía	Calidad de la Democracia	Posición en el ranking de Calidad de la Democracia	Freedom House, Derechos Políticos y Libertades Civiles	Polity IV, Escala de Autocracia - Democracia
Uruguay	90,7	55,3	47,9	85,0	80,5	71,9	1	2	10
Costa Rica	87,0	44,5	37,3	51,0	97,0	63,4	2	2	10
Chile	88,3	45,1	42,3	65,0	75,5	63,2	3	2	9
Argentina	74,8	54,7	27,3	67,0	89,5	62,7	4	4	8
México	71,8	50,1	27,1	66,0	91,5	61,3	5	4	8
Panamá	75,7	45,2	32,4	61,0	91,5	61,2	6	3	9
Rep. Dominicana	72,4	48,0	32,7	67,0	79,5	59,9	7	4	8
Brasil	81,4	56,8	23,9	67,0	60,5	57,9	8	4	8
Perú	78,8	56,5	21,8	56,0	70,0	56,6	9	5	9
Bolivia	73,9	52,2	21,8	50,0	75,5	54,7	10	6	8
Nicaragua	62,9	46,8	17,3	60,0	79,5	53,3	11	6	8
Colombia	61,2	46,8	30,7	62,0	65,5	53,2	12	6	7
Venezuela	50,7	54,2	24,5	74,0	62,0	53,1	13	8	6
El Salvador	67,8	41,2	29,3	64,0	62,0	52,9	14	5	7
Paraguay	57,9	44,2	28,1	57,0	77,5	52,9	15	6	8
Honduras	59,9	45,8	21,0	49,0	79,5	51,0	16	6	7
Ecuador	62,2	49,4	18,3	48,0	51,0	45,8	17	6	6
Guatemala	47,7	37,4	20,3	54,0	63,5	44,6	18	8	8
Promedio	70,3	48,6	28,0	61,3	75,1	56,6	-	4,8	8

Finalmente, en un trabajo sobre la calidad de la democracia en el Paraguay, este mismo autor comparó la performance en términos

de varios criterios.<sup>32</sup> He aquí el resultado de dicha comparación en términos de performance socio-económica, que incluye pobreza, brecha de la pobreza, crecimiento socio-económico y desempleo abierto.

Cuadro 5  
INDICADORES DE DESEMPEÑO SOCIO-ECONÓMICO  
Promedio para 1996 – 2005

País	Brecha de la pobreza	Pobreza %	Crecimiento PIB %	Desempleo urbano %
Bolivia	34,4	62,4	0,9	7,1
Paraguay	30,3	61,0	-1,1	10,0
Colombia	24,1	50,6	0,3	16,0
Venezuela	22,1	48,6	0,9	13,8
Ecuador	20,8	49,0	1,1	11,1
Perú	20,6	54,7	1,6	9,1
Brasil	17,8	38,7	0,7	8,5
Argentina	12,2	29,4	1,4	15,4
Chile	6,3	18,7	3,0	8,1
Uruguay	4,5	15,4	1,0	13,3

Notas: Los datos sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita y el desempleo urbano son de la CEPAL (2005b: 169, 186). Los datos de pobreza y brecha de pobreza también son de la CEPAL (2005d: 69 - 71). Para la pobreza el indicador es el porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza. La brecha de pobreza representa la profundidad de la pobreza, es decir, qué tan lejos está el ingreso de los pobres de alcanzar la línea de la pobreza, y la renta de los pobres extremos, de alcanzar la línea de pobreza extrema. Los dos últimos indicadores se refieren al año más reciente, que abarca desde 2001 para Paraguay a 2004 para la Argentina.

32 Diego Abente Brun, *The Quality of Democracy in Small South American Countries: The Case of Paraguay*, Notre Dame, Kellogg Institute Working Paper # 343, 2007, 9.

## ALTERNATIVAS Y OPCIONES

Frente a este cuadro, ¿qué alternativas y opciones existen? Una corriente de la literatura contemporánea propone no descartar la posibilidad de que en el marco de la inter-temporalidad los actores con poder de veto realicen cálculos distintos ante la posibilidad de que ellos puedan encontrarse en el futuro en la posición en que hoy se encuentra el actor que establece la agenda. Hasta sugieren que, cuanto mayor sea el número de actores con poder de veto en un determinado momento ( $t_0$ ), mayores son las posibilidades de que algunos de ellos se encuentren sentados en la mesa en el futuro ( $t_1$ ) y, por tanto, se encuentren abiertos a adoptar posiciones de cooperación.<sup>33</sup>

La lógica de la inter-temporalidad es un factor a tener en cuenta. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mayoría de los actores con poder de veto no se representan un futuro en el cual ellos sean los “*agenda-setters*”, sino parte de un sistema en el cual deben extraer concesiones del “*agenda-setter*”. Por otro lado, dejar el futuro librado a una posibilidad tan aleatoria no parece una solución óptima ni tan siquiera buena.

En el mediano plazo, pues, es evidente la necesidad de una reforma constitucional que rediseñe el marco jurídico de las facultades presidenciales y legislativas, el sistema electoral, y la independencia y confiabilidad de la justicia.

En lo inmediato sin embargo, en el *hic et nunc* del proceso político, la opción es una sola: la construcción de consensos sobre una agenda básica de gobernabilidad. Esta tarea es ciclópea por la fragmentación del espectro político, el cortoplacismo electoralista y la debilidad de la demanda orientada a lo público, pero indispensable si se pretende garantizar el futuro.

De esta manera, y sin perjuicio de instalar y debatir el tema de la reforma constitucional, se precisa también con urgencia una agenda de gobernabilidad mínima. Se trata de construir un acuerdo amplio sobre ciertas políticas de Estado básicas que permitan enfrentar el

---

33 Mariano Tomassi, Carlos Scartacini y Ernesto Stein, *Veto Players and Policy Trade-Offs: An Inter-temporal Approach to Study the Effects of Political Institutions on Policy*, Washington: IDB Working Paper # 159, 2010, 9-10.

futuro con éxito. Es una agenda mínima, no máxima, que debe contemplar un número limitado de prioridades.

Esta agenda debe estar centrada en cinco grandes pactos nacionales a los que las elites políticas deben comprometerse. *Un pacto cívico, un pacto económico, un pacto de gobernabilidad, un pacto social y un pacto fiscal.*

## EL PACTO CÍVICO

Este es el primer y fundamental pacto que debe subscribir la elite política, no solo con la pluma sino sobre todo con la conducta. El eje de este pacto es la Constitución y el respeto irrestricto a sus prescripciones. Este principio, que puede parecer simple, ha estado sin embargo amenazado por la colusión entre un grupo de políticos que privilegian sus intereses y aspiraciones personales y una Corte Suprema de Justicia que se ha prestado a convalidar la violación de la Constitución en más de una ocasión.

En efecto, en estos poco más de 20 años de transición democrática y democracia se fue instalando en la arena política una peligrosa creencia manifestada en la desgraciada expresión de que “en política todo es posible”.

Hay aquí dos falacias. La primera, que la política es una suerte de ámbito de la conducta humana distinto de los demás porque carece de normas, que es una suerte de lodazal, una semi-penumbra permanente, donde todos los gatos son pardos. Esta falacia ha llevado a repetidos intentos de violar la Constitución para adecuarla a intereses personales o grupales.

La segunda es que no existe control ciudadano. Nada más lejos de la realidad y nada más lejos de la percepción ciudadana de la realidad. Para muestra bastan dos ejemplos. Primero, la extraordinaria y multitudinaria convocatoria cívica de principios de 2006. ¿Cree alguien por ventura que la ciudadanía, que en su inmensa mayoría concurrió de manera espontánea, se hubiese congregado si el discurso fuese: *en política todo es posible?* ¿Hubiese acaso coreado “*Dictadura Nunca Más*” si hubiese creído o aceptado que en política todo es posible?

Esa extraordinaria convocatoria ciudadana tuvo dichas características porque la gente percibió que detrás de una violación constitucional venían otras aún más graves y se escondía un proyecto continuista y autoritario. Por ello coreó “*Dictadura Nunca Más*”.

Segundo ejemplo, la espontánea y multitudinaria reacción ciudadana que produjo el Marzo Paraguayo. ¿Hubiese acaso sido realidad con la consigna de que en política todo es posible?

Es más, ambas movilizaciones cívicas, las más importantes y significativas del Paraguay de la transición y la democracia, *se basaron justamente en la premisa opuesta: en política NO todo es posible*. Y quienes no entendieron esto terminaron pagando un altísimo precio. Por ello, los políticos que ignoren estas lecciones no solo destruyen el país, cavan la fosa en la que tarde o temprano terminarán enterrándose.

Es sumamente importante, pues, que las elites políticas reparen en la necesidad de recomponer un marco ético básico. Nadie pide, ni espera, que los políticos sean ángeles ni santos, pero sí que ajusten sus conductas a parámetros básicos, a ciertos límites, el principal de los cuales es el respeto a la Constitución, que no puede negociarse ni transarse. Pisotear la Constitución una vez es abrir las compuertas al vacío. Es casi como la inscripción acuñada por Dante Alighieri en su Divina Comedia a las puertas del infierno: *Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate*.<sup>34</sup>

Este pacto cívico político debe ser impulsado por la sociedad civil, los sectores políticos consecuentes y las iglesias. En este sentido, convendría que las principales autoridades religiosas, que hasta ahora no han abordado este tema de frente, lo hagan con fuerza. Este es un imperativo moral y por tanto también religioso, puesto que la afirmación de que “en política todo es posible” es el equivalente en la arena pública del relativismo moral que con tanta razón critica la iglesia Católica.

Este pacto cívico no solo saneará la política sino que le dará predictibilidad. En efecto, si ella se despeñara por el peligroso sendero de las violaciones constitucionales, ningún político ni partido estaría inmune a ser hoy o mañana la víctima. Los atajos nunca conducen a buen puerto. En el fondo, no existe amenaza más peligrosa para

---

34 *Abandonad toda esperanza, vosotros, los que aquí entráis.*

la seguridad jurídica que la ofensiva de políticos carente de todo escrúpulo, jueces venales y juristas de alquiler. Si la elite política no frena esta perversa tendencia, el Paraguay será pronto un país en el cual no habrá Constitución ni leyes ni normas, y se convertirá en lo que Samuel Huntington en su seminal trabajo de mediados de 1968 llamó una sociedad pretoriana; es decir, aquella en la que, en ausencia de acuerdos sobre los métodos legítimos para resolver los conflictos, cada actor recurre a la acción más consonante con su capacidad: los estudiantes hacen demostraciones, los sindicatos huelgas, los empresarios sobornan y los militares hacen golpes de Estado.<sup>35</sup>

En resumen, este pacto, además de ser bueno para el país, es conveniente para las propias elites políticas. Se trata de un ejercicio de “*altruismo*”, altruismo por razones egoístas, o egoísmo con consecuencias altruistas. Esta debería ser, entonces, la roca firme sobre la que se funde la actividad política.

## **EL PACTO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Es evidente que la condición necesaria para encarar cualquier proceso de desarrollo es lograr una tasa alta y sostenida de crecimiento económico. Pero solo la alta tasa de crecimiento no es suficiente si no genera empleo, y no es posible si no se basa en el aumento de la productividad.

Como los detalles específicos de este pacto han sido presentados por los economistas, que son al fin de cuentas los que pueden hablar con autoridad sobre el tema, este acápite será una simple breve referencia a los trabajos de Santiago Levy y Albert Berry, que forman parte de esta serie de publicaciones.

## **EL PACTO DE GOBERNABILIDAD**

Por su connotación histórica la expresión puede no ser feliz, pero la necesidad es perentoria. Con el actual marco constitucional y legal se hace extremadamente difícil gobernar la cosa pública. Cada elec-

---

35 Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

ción produce de manera casi automática un gobierno sin mayoría parlamentaria. Y la extrema fragmentación inter e intra-partidaria aumenta los costos de transacción y desnaturaliza los compromisos, como se demuestra en el diagnóstico y, especialmente, en la sección sobre los factores agravantes.

Debe por ello debatirse una reforma constitucional orientada a objetivos generales de mejorar la calidad de la democracia, no a consideraciones coyunturales o intereses electorales, y debe garantizarse su neutralidad político-electoral.

Hay dos momentos oportunos para dicho debate: el final o el principio de un gobierno. En el primer caso no hay un beneficiario obvio y en el segundo el beneficiario es el gobierno recientemente electo y también lo son los gobiernos subsecuentes. Es posible, sin embargo, que el final de este período no sea el adecuado debido a que la introducción del deseo reeleccionista de sectores del gobierno ha contaminado el ambiente político, despertando sospechas y generando desconfianza.

Quedaría, por tanto, como opción un pacto entre los candidatos presidenciales para 2013. Dicho pacto, breve y conciso, debería tener por finalidad impulsar una reforma constitucional limitada, responsable y expedita que brinde al próximo gobierno y a los subsiguientes la gobernabilidad necesaria para alcanzar objetivos nacionales trascendentes.

Entretanto, las fuerzas políticas deberían comprometerse a recomponer el balance de poder entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El Congreso debe reconocer y respetar las iniciativas del Poder Ejecutivo en materia de leyes de carácter económico y financiero, de manejo de la política exterior (incluyendo el nombramiento de embajadores) y de la política de defensa, que son las prerrogativas tradicionalmente exclusivas del Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, por su parte, debe aceptar un Congreso fortalecido en su capacidad de control y auditoría. En el caso de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá, el Poder Ejecutivo debería poner fin a su uso y abuso como caja chica de los partidos o gobiernos de turno, para lo cual deberían transferir al presupuesto nacional *todos los recursos financieros que no sean para exclusivo uso operativo*. Con esto el Congreso ganaría mayor control sobre el destino de los

ingresos públicos, lo que compensaría la aparente pérdida sufrida al deferir al Ejecutivo en materia económico-financiera, de relaciones exteriores y de defensa.

Este re-diseño de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo está basado en un principio simple: la separación de poderes implica también separación de funciones. La función administrativa es exclusiva del Ejecutivo mientras que la contralora exclusiva del Legislativo. La función legisferante es compartida por ambos, pero el Legislativo debería deferir al criterio del Ejecutivo en materia económico-financiera, de relaciones exteriores y de defensa.

## **EL PACTO SOCIAL**

La deuda social acumulada en cinco décadas de dictadura y dos décadas de mal gobierno democrático es enorme. Los niveles de pobreza oscilan en torno al 36 % y los de pobreza extrema se sitúan en alrededor del 20 %.

A estos indicadores se agregan otros igualmente preocupantes. Casi 63% de la fuerza de trabajo no agrícola se encuentra en el sector informal y solamente el 4,4 % tiene acceso a la seguridad social. Incluso en el pequeño sector formal, solo el 45% está cubierto por la seguridad social. Por lo tanto, de toda la mano de obra urbana solo el 26,5% tiene acceso a la seguridad social. Esto significa que las tres cuartas partes de la mano de obra urbana se encuentra virtualmente desamparada.

Si bien es cierto que deuda de tal magnitud no se puede saldar en un abrir y cerrar de ojos, no cabe duda de que hay que empezar y hacerlo con gran decisión. Ello implica un compromiso nacional en al menos cuatro políticas sociales básicas.

Primero, es preciso expandir gradualmente los programas de transferencia condicionada asegurando mecanismos de transparencia para garantizar la adecuada selección de los beneficiarios y la automaticidad de los desembolsos. Con ello se atenderá primero a los más pobres.

Segundo, hay que desarrollar una estrategia focalizada y especializada para contrarrestar el impacto del aumento de los precios de los alimentos en los pobres urbanos.

En tercer lugar, hay que enfrentar de una vez por todas la problemática rural e implementar una reforma agraria genuina basada en consideraciones universalistas.

Finalmente, se debe iniciar un programa en el sector de las pequeñas y medianas empresas y del trabajo por cuenta propia de modo a incorporar a dichos trabajadores a un esquema de seguridad social contributiva.

Es bien sabido el potencial político y clientelista de estas políticas sociales. La tentación de usarlas para fines proselitistas es casi compulsiva. Y la determinación de impedir que tal cosa la haga un rival político es igualmente poderosa.

Hasta ahora la forma paraguaya de resolver este conflicto ha sido una suerte de cuoteo cómplice: repartir los recursos susceptibles de ser usados de manera clientelista entre actores políticos de acuerdo a su peso político. Donde comen todos nadie patea la olla. Así, tiorios y troyanos se critican en público lo que se reparten en privado. La política social deja de ser efectiva y el pobre se ve obligado a canjear su ciudadanía política por una pseudo ciudadanía social.

La alternativa es proceder en cada una de estas cuatro áreas con lo que se podría denominar la estrategia de Ulises. Para impedir que al pasar por la isla de las sirenas sus marineros sucumbieran a la tentación de abandonar el barco, Ulises se ataba y les ataba las manos. La isla quedaba finalmente atrás y Ulises completaba el viaje con éxito.

En el campo de las políticas sociales hay ya mucha experiencia acumulada en países que han logrado despolitizar el proceso de identificación de los beneficiarios y de distribución de las transferencias. No es preciso atarse las manos. Solo basta estudiar y adaptar las experiencias exitosas realizadas en países como Uruguay, Chile, Brasil y México.

## **EL PACTO FISCAL**

La cuarta área de construcción de consenso es la de la legitimidad fiscal. Resulta imposible construir un país del Siglo XXI con una presión fiscal propia de principios del Siglo XX.

Ello implica una reforma que ya ha sido ampliamente debatida y que cuenta con el apoyo de la ciudadanía toda y de cuanto sector de poder legítimo y formal existe. Se trata en principio de la adopción del Impuesto a la Renta de la Personas, de la modificación del Imagro, que hoy es un impuesto obscenamente ínfimo al sector más rico del país, y de un aumento substancial del Impuesto Inmobiliario rural.

Estas y otras medidas complementarias deberían apuntar a lograr una presión tributaria del orden del 18% al 20%, excluyendo las regalías y compensaciones de las empresas binacionales. Este nivel de ingresos permitiría encarar con optimismo los desafíos del futuro.

Es también preciso establecer un fondo soberano para absorber la totalidad de la renta adicional de Itaipú. Dichos recursos deberían ser administrados por una pequeña agencia técnica altamente competente, con funcionarios nombrados por concurso. Una parte de dichos fondos deberá ser utilizada para proyectos de desarrollo que deberán competir entre sí y poseer contrapartida. Otra parte deberá constituirse en fondo de contingencia anti-cíclica.

Estas dos medidas que afectan al ingreso deberán ser acompañadas de dos medidas de orden legislativo que afectan al gasto. Por una parte, la aprobación de una Ley de Responsabilidad Fiscal que impida el aumento de la estimación de ingresos por parte del Congreso y limite el gasto público en el marco de una política anti-cíclica. Por otra parte, la promulgación de una Ley de Responsabilidad para el Desarrollo, que reduzca gradualmente a 75% el gasto corriente financiado con recursos tributarios y aumente a 25% en cinco años el gasto de inversión del Presupuesto General de la Nación.

## **CONCLUSIÓN**

Uno de los principales retos que enfrenta el Paraguay en el año de su bicentenario es el desafío de la gobernabilidad. Como se ha visto, las dificultades resultan principalmente, aunque no únicamente, de un deficiente diseño institucional.

Es comprensible que cuando la Constitución de 1992 fue discutida y aprobada estos problemas no resultasen fáciles de visualizar.

Sin embargo, no es aceptable que las elites sigan posponiendo una discusión de fondo sobre el tema. El precio de esta negligencia será el constante e inevitable deterioro de la calidad de la performance democrática, lo que tarde o temprano erosionará la legitimidad del sistema y creará un caldo de cultivo para que los nostálgicos de la dictadura vuelvan a agitar sus agendas autoritarias y retardatarias.

Pero la motivación de la acción no puede ser solamente el temor al fracaso, sino también, sobre todo, la certeza de que un futuro distinto y mejor es posible y está al alcance de la mano. Habrá, seguramente, sectores que se opongan a los cambios porque no se ven a sí mismos como actores con poder de establecer la agenda, sino solamente como actores con poder de extraer concesiones. Pero es indudable que hoy existen también otros actores, más de uno, más de dos y posiblemente hasta tres, que pueden ser gobierno mañana. Estos “*agenda setters*” deberían ser los más interesados en promover esta agenda de cambio institucional pues sus beneficios -o perjuicios si esa agenda no es adoptada- afectarían de manera crucial su capacidad de gobierno. Impulsados por sus propio interés y por la acción vigorosa de la sociedad civil, es posible generar un amplio consenso ciudadano acerca de esta agenda básica de gobernabilidad.

En el Paraguay muchas cosas se consideraron imposibles. Pasar de la dictadura de Alfredo Stroessner a la democracia se consideraba imposible. Pero se pasó. Lograr la alternancia fue también visto como algo inalcanzable. Pero se dio la alternancia. Hoy hay muchos actores con intereses creados en este sistema, pero también otros cuyos intereses están con el cambio.

Para avanzar es preciso que la sociedad civil asuma su protagonismo en la promoción de una agenda de gobernabilidad. Hace falta también una amplia alianza transversal que conjugue las mejores voluntades de todas las fuerzas políticas. Si fue posible terminar con la dictadura, construir la democracia y lograr la alternancia, también debe ser posible construir una democracia de alta calidad. Es éste el desafío del bicentenario, pues no basta con celebrar nuestro pasado y ratificar nuestra identidad; también es preciso construir un futuro próspero y justo para todos.

### 3. LA VOZ DE LOS ASISTENTES AL SEMINARIO SOBRE PRODUCTIVIDAD, TRABAJO DECENTE, SUSTENTABILIDAD, EQUIDAD E INSTITUCIONALIDAD

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ\*



\* Doctor en Sociolingüística y Sociólogo por la École d'Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París.

## DISCURSO DEL PÚBLICO

En el marco Bicentenario de la Independencia Nacional del Paraguay, como contribución a la agenda país, el Equipo Económico Nacional hizo un estudio sobre las percepciones de los asistentes en relación a los temas que iban a ser tratados en el Seminario.

El objetivo era presentar, junto a la mirada de los especialistas, las opiniones y percepciones del público. En el seminario fueron expuestas las respuestas (a encuestas y entrevistas) de los asistentes, incluyendo a los invitados que no pudieron participar, pero que constituyen referentes permanentes de consulta, de opinión y de protagonismo en el ámbito económico nacional, particularmente del ámbito empresarial.

En vísperas del II Encuentro se realizaron encuestas a 100 interlocutores, y se entrevistó a otros 20 de ellos para tener una información cualitativa y discursiva. No se trató de una muestra estocástica. Se invitó a las personas de las listas de correo de las instituciones oficiales del Equipo Económico Nacional, se habló con 120 de ellos que estaban accesibles en esos días, que tuvieron el tiempo y la gentileza de brindarnos una hora de su tiempo. La identidad de las personas no será publicada, una garantía necesaria para facilitar la mayor libertad para expresarse.

Los temas del Seminario, de las Encuestas y de las Entrevistas fueron los mismos. *Productividad, Trabajo Decente, Sustentabilidad, Equidad e Institucionalidad*. Respondieron la encuesta 37 empresarios, 29 directivos de instituciones, 21 académicos y líderes de opinión, 7 dirigentes laborales, y 6 parlamentarios. Las entrevistas se realizaron a 10 empresarios y la otra mitad se distribuyó en forma similar a las categorías de la encuesta. Así, estas consultas expresa bien la voz del público convocado a discutir los temas básicos para una agenda de mediano y largo plazo.

Para la investigación cualitativa se hicieron preguntas abiertas sobre productividad, empleo, sostenibilidad ambiental, equidad e institucionalidad. En todos los casos se adelantaba al entrevistado la acepción del término usado en la pregunta. Por ejemplo, se entendía equidad como ‘igualdad de oportunidades’. De las respuestas interesan los consensos y también los puntos de desacuerdo. Ya que no

se trata de presentar las opiniones y percepciones como un discurso uniforme, sino de dar cuenta de la diversidad de opiniones.

Para la encuesta se trabajó con una escala de uno a cuatro, de tal manera de evaluar la importancia que las personas daban a las propuestas presentadas, todos los resultados de las preguntas se presentan como medias.

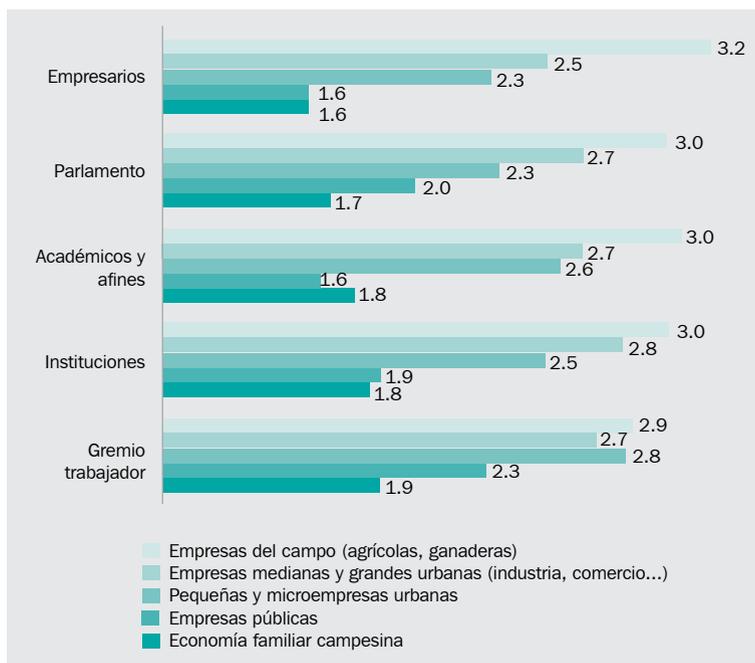
## **PRODUCTIVIDAD**

Sobre la productividad, la opinión más frecuente, aunque no unánime, es que ha mejorado con el crecimiento económico reciente. Hay disidencia con algunos que piensan que, en realidad, aumentó la producción, pero no la productividad. (Gráfico 1)

En las entrevistas se dice que funcionan bien las empresas medianas y grandes, así como las de pequeños productores en cooperativas. Existe un gran potencial e impulso de desarrollo y grandes oportunidades. Un resabio secular es que los costos del transporte dificultan el desarrollo. Situaciones negativas. Bajo el influjo del mercado y la tecnología hubo cambios que son positivos. Pero, las mejorías no llegaron a la gente común y a la empresa familiar, por tratarse de un crecimiento de la empresa agrícola. Opiniones en disidencia corresponden a dirigentes laborales. Piensan que la situación está, en general, mal. Aunque haya habido mejoría en últimos años, consideran que hay crecimiento sin aumento de la productividad.

Se señala la gran heterogeneidad estructural de un país que marcha a dos velocidades. Se visualiza un extraordinario avance en el ámbito agropecuario. Mejor uso de suelo, riego, genética, manejo animal, tecnología. Y que esto moviliza positivamente al entorno. Más dinamismo y mayor liquidez. También en el sector eléctrico se muestra un alto nivel de productividad. Sin embargo, el promedio es todavía bajo, baja productividad de la mano de obra, poca calificación, máquinas que no son de última generación. Hay problemas de inserción laboral y de acceso a los mercados externos. Falta de rutas que sean utilizables todo el año. Faltan créditos a largo plazo. Hay baja productividad allí donde se requiere ciencia y tecnología. Pero, de todas maneras, hay más incentivos para invertir.

Gráfico 1  
 CÓMO SE ENCUENTRA LA PRODUCTIVIDAD EN ESTOS SECTORES  
 De 1 a 4



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

*La encuesta muestra resultados parecidos entre los opinantes que fueron clasificados por categorías de ocupación. Hay coincidencia en que los más productivos son las empresas del campo (promedios 2,9 entre los gremios laborales a 3,2 entre los empresarios), seguidas por las empresas urbanas grandes y pequeñas y que ocupan el último lugar las empresas públicas y la economía familiar campesina. Entre estos dos últimos lugares, los académicos le dan el peor lugar a las empresas públicas y los empresarios califican mejor a las empresas rurales.*

El campo de la economía familiar campesina es más aludido por políticos y periodistas, así como por los referentes del mundo laboral. Hay un problema del sistema, cuyo marco no les permite inclusión, otro que es de los propios productores. Se analiza que la pobreza es falta de productividad y el contraste de la economía familiar con la gran producción. Hay un déficit de capacitación. Sin embargo, hay transformaciones, ahora hay más diversificación rural. Pero sigue habiendo poco crédito y poca asistencia técnica.

El punto central sobre las dificultades en la productividad industrial es la baja calificación de la mano de obra y la poca tecnología. No se puede medir si hay o no crecimiento de la productividad en este sector. Se notó que crecen el turismo y los servicios destinados a las empresas agrícolas. Pero con el problema de la desigual formación de los recursos humanos.

Son mencionadas como *condiciones ventajosas* para el aumento de la productividad: emprendedores dinámicos en el ámbito rural; nuevas oportunidades creadas por las empresas de servicios que apoyan la producción; demanda en el mercado mundial para nuestra producción: soja, carne y otros productos agropecuarios; disponibilidad abundante de tierras fértiles, agua dulce y otros recursos naturales; energía limpia y renovable. Además, que durante 20 años más tendremos población joven, el llamado bono demográfico. La cercanía y la asociación con el Brasil, que es una potencia emergente a nivel mundial, puede ser aprovechada. Existe un auge regional de América Latina y del Mercosur.

Hay nuevas oportunidades de nuevas empresas en diversos ramos productivos y en servicios. Los emprendedores más dinámicos son los del campo. Se formaron cadenas de producción (*Clúster* de empresas) que logran diversificación y globalización. Los productos tienen mayor formación comercial.

Hay divergencias de opiniones, muchos por la simple omisión de las opiniones. Algunos opinan que no hay ventajas. Se trata de las contrapartes del mundo laboral y de analistas muy críticos.

Entre las *condiciones desventajosas* es mencionado el modelo agroexportador que, además de ser insuficiente para modernizar la economía y ofrecer trabajo, es vulnerable y depende del precio de muy pocos productos a nivel internacional. Hay necesidad de agroindustrias que diversifiquen la oferta, en lugar de tanta exportación de productos sin procesar. Falta crédito, educación, técnica y capacidad de mercadeo en la pequeña producción familiar, sobre todo rural, que todavía es inmensamente mayoritaria. No existe coordinación entre las políticas públicas. El Estado poco puede hacer cuando no hay coordinación entre las políticas públicas y el sector público se encuentra así de fragmentado. Otras descoordinaciones tienen lugar entre la formación en general y la empresa, entre la universidad y el mercado. Hay un serio e histórico déficit de infraestructuras. Inca-

pacidad de la gestión pública. Se abusa de la democracia, el cargo no es un servicio público, sino una ventaja para el funcionario. En todos los casos se señala que hay condiciones para el aumento de la productividad.

Entre las *acciones favorables* a favor de la productividad es reconocida la gestión privada de actividades públicas, como asistencia al vecindario pobre, que es una forma de descontar el pago del Imagro, el impuesto a la renta de la empresa rural. El buen desarrollo de 2010 crea un excelente clima, hay más asistencia por parte del Estado. Hay incentivos para la industria con crédito barato a las empresas que generen puestos de trabajo. Las alianzas público-privadas también fueron auspiciosas. La extensión agropecuaria y la educación agrícola. Hay sectores que buscan una economía de excelencia, con respeto ecológico y alta tecnología. Está mejorando la estructura vial. Hay incentivos fiscales. Experiencias exitosas público-privadas en la lucha contra aftosa y en la capacitación de mano de obra. Las políticas macroeconómicas son sólidas y generan ambiente favorable a la inversión. Hay más capacitación de los recursos humanos. La competencia por profesionales y obreros idóneos hace subir los salarios e incentiva su preparación.

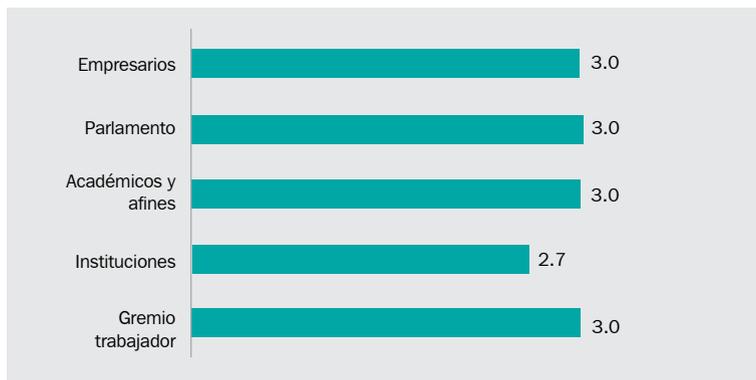
Se consideran *acciones desfavorables* la fiscalidad muy baja, que priva de recursos necesarios al Estado; el desaliento de la industrialización por la política pública; el descontrol de las importaciones y el contrabando; el poco esfuerzo en mejorar educación para el trabajo; la baja interacción entre los sectores público y privado; el bajo liderazgo del gobierno; la mala inversión educativa en los diferentes niveles de enseñanza; la descoordinación intra-estatal, así como entre el Estado y el sector privado; la falta de liderazgos en la gestión pública y de consensos, así como de más ajustes microeconómicos (pactos público-privados). No hay créditos que faciliten la exportación. Muchos planes de Estado no se ejecutan. Los legisladores son rígidos y legislan normas no aplicables, sobre todo en materia ambiental y laboral. El atraso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que en el pasado estaba equipado con expertos y generaba políticas públicas y estudios, hoy está poco equipado.

Las expectativas de un aumento sistemático de la productividad son positivas. Las personas consideran más probable que la productividad mejore en los próximos años.

Gráfico 2

## EL PARAGUAY AUMENTARÁ SISTEMÁTICAMENTE SU PRODUCTIVIDAD EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

1. Imposible, 2. Menos probable, 3. Más probable, 4. Seguro



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

La expectativa de aumento de la productividad entre 2,7 y 3,0 es moderadamente buena.

## EMPLEO DECENTE

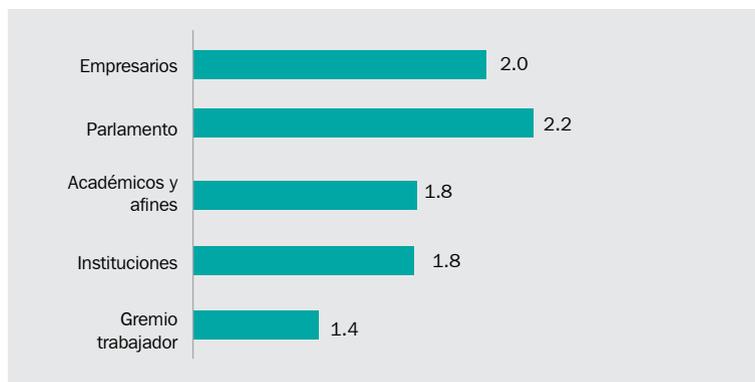
Hay acuerdo en que la mayor parte de la gente está en condiciones desfavorables en términos de desempleo o subempleo. Solo en algunos sectores hay trabajo decente. Con el 75% de los obreros analfabetos no hay trabajo decente posible, pero tampoco hay dinámica suficiente de creación de puestos de trabajo. Un desacuerdo tiene lugar sobre el salario mínimo. Muchos ven que el salario mínimo es muy elevado y puede impedir que se pague más a los buenos, porque se gastan recursos en los que no son capaces. Se ve, de todas maneras, mejoría en la cantidad de trabajos decentes.

Otra opinión es que muchos empresarios quieren obtener lucro de no cumplir la ley del salario mínimo y que hay un círculo vicioso entre bajos salarios e ineficiencia. Una lidia de opiniones se da en términos de esta institucionalidad. En algunas empresas se cumple con la seguridad social (IPS) y no en otras. El salario mínimo, sin embargo, es visto por muchos empresarios como incompatible con la productividad de muchas empresas, por ser muy alto. Hay diversidad de opiniones en cuanto a su apreciación o depreciación en relación a

la inflación. Las críticas incluyen la opinión de que hay marginación de los jóvenes y que la legislación contempla un trabajador que no es el paraguayo, en cuanto a su productividad mínima.

Esta diversidad de opiniones está asociada a diversidad de intereses. Una situación de cumplimiento parcial de la leyes laborales, del lado empresarial, y reclamos laborales de mejora de las condiciones de trabajo, por el otro lado.

Gráfico 3  
CUÁNTO CALIFICA LA FACILIDAD PARA CONSEGUIR UN EMPLEO  
DECENTE EN EL PARAGUAY  
De 1 a 4



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

*El diagnóstico sobre cuán fácil es conseguir trabajo decente en la encuesta tiene algunas variaciones según quien responde. Pero, en todos los casos la expectativa es muy baja, de 1,4 a 2,0.*

Como *ventajas* para aumentar el empleo decente son vistos el crecimiento en el ramo inmobiliario, una mayor demanda de trabajo calificado y la formación de la mano de obra. El auge económico trae mejor relación y formalización. La disponibilidad de recursos naturales. Buena productividad agrícola, agua, energía, fertilidad de los suelos. El gobierno va a hacer algo por el aumento del empleo de calidad porque se considera socialista. Las empresas formales cumplen la ley. La universidad se orienta al mercado laboral. El Servicio Nacional de Promoción Profesional está bien, pero llega a poca gente.

Entre las *condiciones desfavorables* se enumera que la población es muy joven y que las políticas de empleo son poco específicas. Muchos empresarios consideran que las leyes dan excesiva protección al empleado. Omisión del sector público. Hay sectores donde la capacitación de la mano de obra no existe. Alta informalidad. La empresa informal dificulta el trabajo decente. Gran informalidad tributaria. El sindicalismo fragmentado y ligado a la política no defiende el trabajo decente. Debilidad institucional y falta de voluntad para cumplir la ley. Los empresarios tienen miedo a las leyes laborales. Inscribir a un trabajador es un riesgo. Las políticas del salario mínimo no consideran el tamaño de la empresa, son muy generales.

Como *acciones favorables* que llevan al Empleo Decente son anotadas las inversiones en obras públicas, actualmente en desarrollo, así como el auge privado en la construcción. Sería bueno fomentar la formalización con incentivos y desarrollar políticas favorables al empleo decente. Es positiva la inclusión del fomento de la formación de emprendedores en la educación media. Muchos empresarios califican a su personal. Se necesitarían más controles para que la ley se cumpla en términos salariales, de seguridad social y de medidas que alientan productividad.

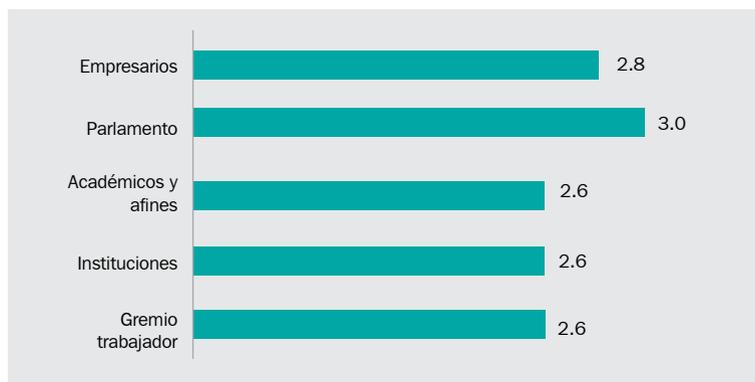
Acá hay una versión positiva de la legislación laboral y social, que en la mirada de otros se la ve como negativa.

Sobre las *acciones desfavorables* hay desacuerdo. Para muchos empresarios los sindicatos exigen demasiado y no representan a la clase trabajadora, eso es desfavorable para la consecución de trabajo decente. Desde este punto de vista se ve que no hay leyes que estimulen el empleo y regule las PYMES que no tienen solvencia para pagar los costos laborales exigidos por ley. También el contrabando inhibe al empleo. El contrabando fragiliza el empleo decente y, además, los empresarios informales se resisten a cumplir la ley. Falta ley de primer empleo y de pymes. Los empresarios dicen que el aumento del salario mínimo amplía la brecha entre los que ganan y los que no ganan ese salario, más que entre los que ganan el mínimo y los que ganan más que el mínimo. Se critica el monopolio del IPS (Seguridad Social obligatoria). Desde otro lado se ve la fragilidad para hacer cumplir la legislación laboral. La rigidez de la legislación laboral y falta de control provoca competencia desleal de aquellos que

la incumplen. No hay ley favorable para las empresas que emplean personal. Los sindicatos son un problema para algunos, una mal necesario para otros y una solución según quién opine.

Gráfico 4

EL PARAGUAY AUMENTARÁ SU OFERTA DE EMPLEO DECENTE EN LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS, HASTA QUE LA MAYORÍA PUEDA ACCEDER A UNO  
*1 Imposible, 2. Menos probable, 3. Más probable, 4. Seguro*



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

*Las expectativas son positivas, pero en términos moderados. Y las diferencias de calificación entre los distintos opinantes acá agrupados entre empresarios, parlamentarios, académicos, instituciones y gremios laborales, no son muy grandes, oscilan entre 2,6 a 3,0.*

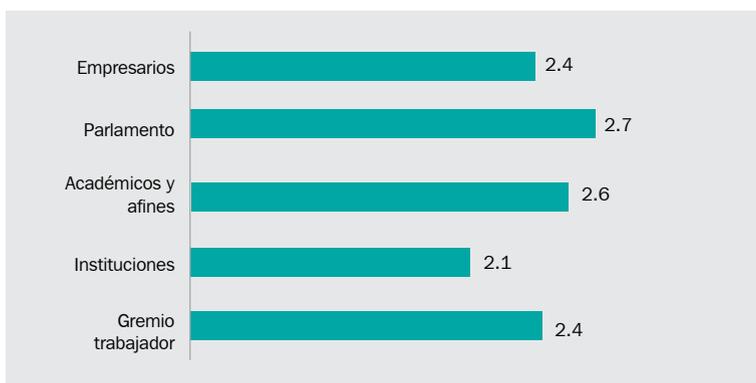
## SOSTENIBILIDAD

Hay casi consenso, en que “sobre este tema estamos atrasados”. Hay deforestación irracional no compensada para la ganadería y la agricultura. El uso de insecticidas y fertilizantes está envenenando las aguas superficiales y profundas. Un mal manejo de diseños y cursos de agua urbanos ha convertido a estos en cloacas abiertas. Falta más educación y conciencia. Se ve cierta autorregulación del sector granelero, pero con débil control estatal y autoridad ambiental, la que está politizada y no es técnica, ni clara. Pareciera que la ley ambiental está contra el desarrollo y que el desarrollo está contra el ambiente. Hay que hacer de la reforestación un negocio. Terminó la madera. Peligra la fertilidad. La SEAM (Secretaría del Ambiente)

no tiene la fuerza necesaria. Algunos progresos en la industria usan técnicas amigables con el medio ambiente. Hasta acá las opiniones ambientalistas. Otros piensan que se exagera la protección medioambiental, se exige más de lo que puede cumplirse. Pero lo bueno es que se discute.

Gráfico 5  
EL PARAGUAY CONSEGUIRÁ MANTENER SU PATRIMONIO ECOLÓGICO  
DENTRO DE 10 AÑOS

1 Imposible, 2. Menos probable, 3. Más probable, 4. Seguro



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

Las expectativas de conservación del patrimonio ecológico son medias. Entre 2,1 y 2,7

Como *condiciones favorables* para la sostenibilidad es citada la existencia de abundantes recursos naturales, diversidad, fertilidad, energía renovable y agua. El Paraguay es fácil de reforestar. El cuerpo legal es moderno y completo. Los incentivos están dados. Todavía no se destruyeron todos los recursos naturales.

Como *condición desventajosa* es mencionada la falta de conciencia y de control. No se aplican las leyes. Hay confusión, se asimila los sojeros con los contaminadores. El Estado no es firme y tiene poca gestión y autoridad. Hay muchas reglas pero poco diálogo entre las exigencias ambientales y las productivas. Incapacidad de la SEAM.

Entre las políticas y prácticas que llevan a la sostenibilidad se mencionan la promulgación de una legislación moderna; que hay

manejo sustentable de bosques en propiedades privadas, así como de efluentes; la siembra directa en agricultura; y que hay castigo a los infractores.

Lo más desfavorable en el orden de las acciones es la falta de control. No hay política medio ambiental. Se considera que la ley de deforestación cero es demasiado dura. Hay que hacer que la reforestación sea negocio. La SEAM es muy lenta. Legislación superpuesta. Se critica la debilidad de la SEAM y la falta de incentivos.

## **EQUIDAD**

El problema de la equidad fue definido como igualdad de oportunidades. Se trata de un problema histórico, heredado y no resuelto, de una gran deuda social. Hay grandes desigualdades, grandes diferencias entre el campo y la ciudad, de género y de nivel de educación. El problema no mejora sino empeora, aunque algunos niegan la seriedad de la discriminación de género. La pobreza sería el gran problema. La universidad gratis no es sólo para los pobres. Un problema es la falta del Estado en los departamentos pobres. Debe terminarse con la reforma agraria, ser más serios en el reparto de tierras ya que de reforma agraria se habla desde hace más de setenta años, debe concluir y establecerse un régimen normal. Igualar en educación, salud etc. No hay políticas efectivas contra la desigualdad que resuelvan el problema. (Gráfico 6)

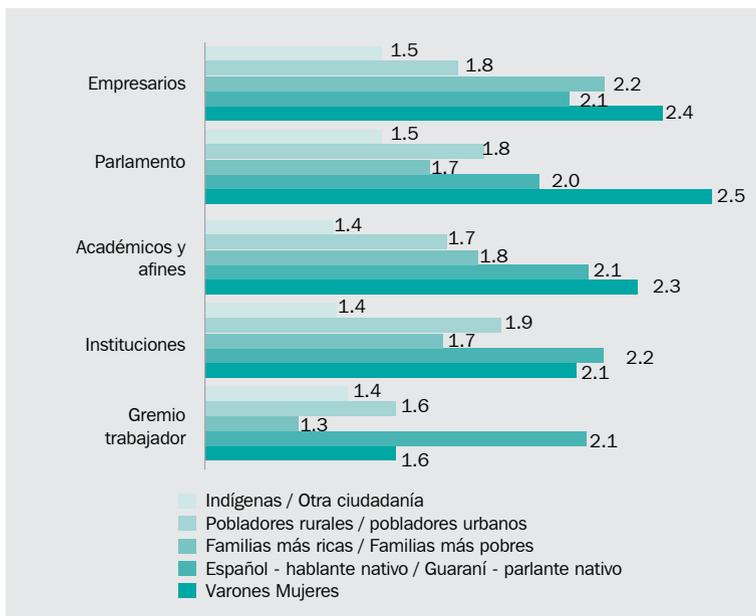
Entre las condiciones positivas se menciona que, sin embargo, no hay xenofobia ni problemas étnicos. La población es, en general abierta. Esta tensión entre el discurso y la calificación hace pensar en una disonancia de los mapas cognitivos sociales: por un lado se visualiza la discriminación y por otro lado no se la narra.

Un aspecto positivo es visto en la amplia frontera tributaria potencial, lo que permite expandir la presión tributaria. El actual crecimiento facilita hacer políticas de igualdad. Hay mayor acceso a la educación superior. Hay avance en género (igualdad creciente de las mujeres) y en discapacitados. También se mencionan otros hechos: pocos habitantes; hay potencialidad para ser ricos; con educación se soluciona mucho; hay recursos naturales abundantes. Sin embargo, hay una mediana expectativa sobre la consecución de igualdad

en el futuro, en comparación a los otros países del Río de la Plata.  
(Gráfico 7)

Gráfico 6  
CÓMO CALIFICA LAS DIFERENCIAS DE ACCESO A VIVIENDA, AGUA,  
TIERRA PRODUCTIVA, SALUD, TRABAJO, INGRESO Y JUSTICIA DE ESTAS  
POBLACIONES

1 es máxima desigualdad, 4 es máxima igualdad



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

Los más discriminados son los indígenas (1,4 a 1,5), salvo para los trabajadores, que piensan que los más discriminados son los pobres (1,3). Para los demás, en creciente grado de desigualdad, está el género, la lengua, la riqueza, la ruralidad, las etnias nativas. La menor de las desigualdades es la de género, la mayor es la de los nativos.

Gráfico 7

EL PARAGUAY AUMENTARÁ LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA POBLACIÓN EN LOS PRÓXIMOS AÑOS HASTA EQUIPARARSE A LOS DEMÁS PAÍSES DE LA REGIÓN COMO ARGENTINA O URUGUAY

1. Imposible, 2. Menos probable, 3. Más probable, 4. Seguro



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

En la escala de probabilidad entre imposible (1) y seguro (4), las oportunidades de igualdad de oportunidades están cerca del medio (2,5) entre 2,3 y 2,7.

Como *condiciones desventajosas* se consideran el hecho de que las desigualdades son antiguas; la falta de formación técnica y de educación gratuita; las grandes diferencias entre Asunción y las zonas rurales; la cultura discriminadora contra niños, gay y mujeres; y, la grave incidencia de poderes ocultos, mafia, narcotráfico, lavado de dinero. Otras observaciones son que se agrandan las brechas, que el Estado no es confiable, que el servicio público tiene mala calidad y que hay asimetría de información entre pobres y ricos. Son apuntadas, asimismo, la hostilidad entre los habitantes, la incompetencia y falta de voluntad política para resolver los problemas, que la brecha educativa entre zonas es muy grande y que la educación paga no favorece la igualdad.

Como *acciones favorables para lograr igualdad* de oportunidades son identificadas las iniciativas de la sociedad civil, el fortalecimiento de los gremios y los lobbies parlamentarios, aunque falta estimular más la transparencia. Se percibe, asimismo, que hay menos corrupción que en el pasado, mayor cobertura educativa y más inversión en infraestructura. Es muy difícil la acción positiva, aunque hay casos exi-

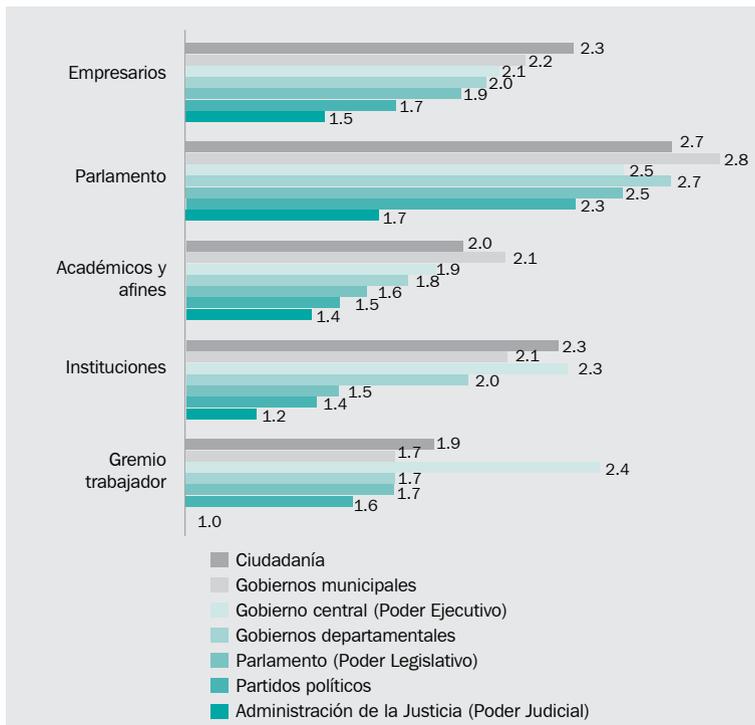
tosos con los Menonitas en relación a los indígenas, que han logrado buen nivel de vida. Muy poco se hace todavía, pero los servicios de salud y educación mejoraron. En cambio, poco se hizo en el campo de la pobreza y de la reforma agraria.

Entre las *acciones desfavorables para el logro de las desigualdades* se mencionan que hay poco impulso para vencer la corrupción, la incompetencia y la falta de políticas públicas. También que la apertura de universidades (sin control) atenta contra calidad de la educación superior; que hay poca focalización de la asistencia, la que debe tener plazos y no ser permanente, como en el caso de la reforma agraria; y que faltan más recursos fiscales.

## **INSTITUCIONALIDAD**

Los encuestados y entrevistados hacen alusión a la mejoría conseguida con la alternancia en el 20 de abril. Pero, en general, lo más expresado es que se trata de un Estado con pocos resultados, muy poca tradición de institucionalidad, y baja confianza y colaboración entre las instancias de Estado y también entre estas y el sector privado. Aunque hay componentes positivos, porque están dadas las bases o se ha iniciado el cambio. Las notas negativas son el desgobierno presupuestario, la falta de diálogo entre poderes, la falta de liderazgo del Poder Ejecutivo y el desequilibrio presupuestario que el parlamento crea. La alternancia trajo gente sin experiencia a la administración pública, excepto por el ministro de Hacienda, quien ya la tenía. Son mencionadas también que falta cultura de rendición de cuentas en las instancias estatales, que las instituciones del Estado son débiles, que la Constitución Nacional dificulta la gobernabilidad al dar demasiado poder al parlamento, que la informalidad está “institucionalizada” y que hay tradición de autoritarismo y falta de alternancia. Como el gobierno debe pelear sin pausa por mantenerse en el poder, no puede profesionalizarse ni mejorar el servicio al público. Como ventaja aparece la libertad e independencia real de los poderes del Estado y el respeto mutuo que pone fin al avasallamiento de los tribunales y del Legislativo al Ejecutivo.

Gráfico 8  
 CUÁNTO CALIFICA AL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE ESTAS  
 INSTANCIAS  
 De 1 a 4



Fuente: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

*En el momento de las 'calificaciones', los peor considerados son los magistrados (1,0 a 1,5), los mejores calificados son la propia ciudadanía (1,9 a 2,7) y los gobiernos municipales (1,7 a 2,8). En orden creciente los rangos son Administración de la Justicia, Partidos políticos, Congreso, gobiernos departamentales, gobierno central, gobiernos municipales, ciudadanía.*

El *Ejecutivo* es visto como débil, sin políticas de Estado. Cada gobierno hace lo que quiere, cada cual trabaja por su cuenta. Hay algunas excepciones, como el Senacsa (Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal) que después de años permitió que el Paraguay esté libre de Aftosa.

Se ve necesidad de modernizar y hacer políticas de Estado. Hay avances, pero insuficientes. Se está desarrollando la profesionaliza-

ción y hay lucha contra la corrupción. Hay posibles reformas, mejor gobierno y mayor eficiencia en los servicios públicos. Se necesita una exigente ley del funcionario público y más dialogo entre poderes. Se está concursando más para acceder a la función pública. Comienza a concursarse y a ‘despartidizarse’ la función pública, pero se remarca también el descreimiento sobre la función pública. Algunos mencionan el hecho negativo de las *Ideologías desvirtuadas*, refiriéndose al pensamiento de izquierda de algunos funcionarios. Se ve como positivo una parcial y posible reforma de Estado. Como lo más negativo el Estado con preferencias partidarias, con prebendas para el funcionario y clientelismo. Igualmente es visto como negativa la obstrucción parlamentaria al Ejecutivo, la que está autorizada por el texto constitucional.

*El Legislativo* es visto como una instancia del Estado que goza de poca confianza, donde el peso de los intereses particulares frena el trabajo por el país y por los intereses generales. El excesivo poder del Legislativo sobre el presupuesto hace que éste termine deformado y no equilibrado. La legislación que el Congreso sanciona es a veces inaplicable por su severidad, como en el caso de leyes ambientales y sociales (Acá hay un tema litigioso, entre los que quieren que se aplique la legislación y quienes defienden lo contrario).

Hay escasa confianza de la gente en la capacidad de los legisladores. Existe una clara percepción de que el sistema electoral no favorece la elección de los mejores, por lo que son cuestionadas las listas cerradas y bloqueadas (listas ‘sabana’). También se piensa que el parlamento está muy influido por los lobbies y que allí los electores se compran y venden, por lo que se considera necesario un acuerdo político para ajustar el sistema. Lo positivo es que ya no es un parlamento sumiso. Lo negativo es su partidización y su conducta clientelista. Pero este parlamento hace leyes positivas.

El *poder judicial* recibe la visión más negativa. Es visto como corrupto y parcial. ‘Este poder no fue reformado’, su tradición proviene de la dictadura y nada cambió desde el 2008. La administración de la justicia es corrupta, lenta y cara. Hay mejoras administrativas, pero la administración de justicia no tiene la confianza del ciudadano. Hay pocos éxitos debido a la resistencia de los partidos políticos en cambiar la justicia...

(En el caso de la justicia hay hechos difíciles de conciliar. Por un lado, se judicializan cada vez más los conflictos, lo cual supone cierta confianza, por el otro se tiene esa imagen muy negativa).

Los *partidos políticos* comparten el mismo desprestigio. Se los ve fragmentados entre jefes y grupos, no son programáticos ni están articulados, tienen problemas de identidad, no proponen nada. Se nota en ellos la ausencia de buenos líderes y sirven sólo para llegar al gobierno porque no defienden intereses generales. Son, de todos modos, la mejor alternativa y deben ser fortalecidos. Son excesivamente electoralistas, están muy desprestigiados y hay en ellos ‘ideologías desvirtuadas’ –socialismo desvirtuado–. También se piensa que se necesitan mejores dirigentes, que los cambios deben surgir de ahí y que se debe incentivar el surgimiento de una nueva clase política.

Los problemas son el prebendarismo (uso particular de la función pública) y el clientelismo (adhesión ciudadana por favores personales). La pobreza es rentable para ese vínculo. Hay corrupción electoral y poca renovación de los cuadros políticos.

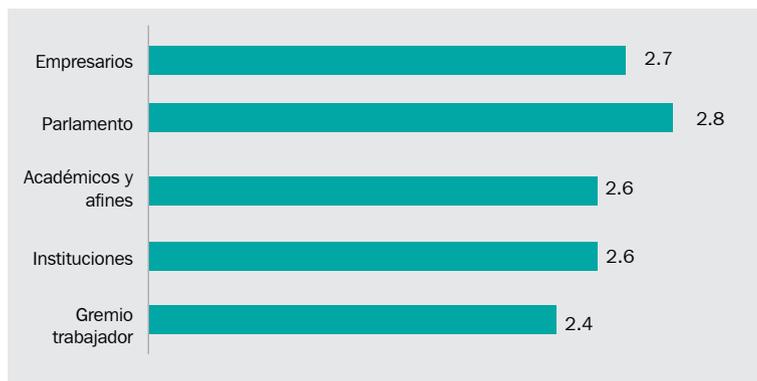
De todas maneras, las elecciones libres están cambiando a los partidos políticos. Hay nuevas propuestas ideológicas que hacen más completo al sistema (estas opiniones se oponen a las que lamentan las ‘ideologías desvirtuadas’). Hay reformas, en particular dentro el Partido Colorado. Hay propuestas no clientelistas ni prebendarias como las de Patria Querida, que está bien, aunque no influye. La formación de partidos no tradicionales puede renovar a los partidos.

Acerca de la *ciudadanía* se opina que hubo un enorme desarrollo, aunque todavía sea insuficiente porque la participación es paupérrima. Los ciudadanos eran la clientela de los políticos, pero ahora hay más conciencia y organización. Hay también desencanto y pasividad, jóvenes desmotivados, así como mucha desorganización, fatalismo y mucho personalismo. No hay participación ciudadana. Es una democracia sin ciudadanía, con bajo nivel de formación cívica. Aunque indudablemente hay más reclamos y conquista de derechos, muchas acciones y nuevas organizaciones creadas con la democracia.

Gráfico 9

### EL PARAGUAY AUMENTARA SISTEMÁTICAMENTE SU INSTITUCIONALIDAD EN LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS

1. Imposible, 2. Menos probable, 3. Más probable, 4. Seguro



FUENTE: Encuesta y entrevistas para esta publicación.

*La expectativa de aumento de la institucionalidad es apenas mediana, entre 2,4 y 2,8.*

En cuanto a institucionalidad se entiende que las empresas están bien organizadas y estructuradas con sus respectivos gremios, aunque en la encuesta no hayan tenido notas tan altas. También se afirma que hay renovación de los cuadros y se propone una mayor flexibilidad laboral para formalizar las PYMES. Sobre otras instituciones se opina que hay déficit y débil participación sindical. Las universidades no tienen opinión y en calidad están igualadas por abajo. La Iglesia dejó de intervenir. Las cooperativas pueden ayudar con sus buenas prácticas. El sistema educativo también. Sería necesario que haya gremios fuertes que defiendan sus intereses

Ilustración 1  
VISIONES SOBRE CADA TEMA

ASPECTOS	SITUACIÓN	CONDICIONES VENTAJOSAS	DESVENTAJAS	ACCIONES FAVORABLES	ACCIONES DESFAVORABLES
PRODUCTIVIDAD	Mejorando con el crecimiento // Solo crecimiento sin aumento productividad.	Buenos emprendedores. Mercado. Bono demográfico. Auge regional.	Poca diversificación agroexportadora. Vulnerabilidad. Poco Estado. Mal Estado. Baja calificación y poca coordinación educación - empresas y mercado.	Políticas públicas. Apoyo a industria. Más infraestructura. Formación RR HH.	Fiscalidad pobre. Baja interacción público - privado. Legislación rígida. Ejecutivo ineficiente.
TRABAJO DECENTE	Mayoritario el trabajo no decente. Poca educación mano de obra. //Empresarios evasores // Salario Mínimo no condice con realidad. Legislación muy exigente. Inadaptada a una economía de PYMES.	Auge aumentará trabajo decente. Muchas empresas ya cumplen ley. Gobierno impulsará. Mayor interés de la universidad con la empresa	Gran demanda de trabajo por población joven. //Muchas empresas en negro. // SM no considera tipos de empresa. No hay ley de primer empleo o fomento del trabajo decente.	Obras públicas. Auge construcción. Interés educativo en formar empresarios.	Sindicatos exigen mucho. // El IPS es monopolio. // Rigidez de la legislación. Contrabando. // Resistencia de empresarios informales.
SUSTENTABILIDAD	Muy atrasados. Deforestación y destrucción de tierra y aguas. No hay control. SEAM no tiene capacidad.	Buena legislación. Cierta autorregulación de propietarios. Abundantes recursos. Reforestación fácil. Incentivos existen.	Falta conciencia y control. No se aplican leyes. Se confunde contaminador con agricultor. Incapacidad de la SEAM. // Muchas reglas poco dialogo.	Legislación moderna. Hay manejos sustentables. Siembra directa. Se castiga infracción.	No hay política medioambiental, ordenamiento territorial. //Ley de deforestación cero es muy dura.
EQUIDAD	Gran problema. Pobreza. Género. Regiones. Indígenas. Educación. //Género dejó de serlo // Terminar con la reforma agraria. // Educación bastaría no más acciones positivas.	No hay problemas étnicos. Hay un potencial tributario no cobrado. Avance de la educación. Más igualdad de género. Discapacitados.	Grandes desigualdades históricas. // Cultura discriminadora. Mala calidad del servicio público, salud, educación. Incidencia de poderes ocultos, mafia, narcotráfico.	Buena legislación. Iniciativas. Iniciativa gremial. Más transparencia. Ejemplos exitosos de indígenas en el Chaco.	Poco se hace contra la pobreza y reforma agraria. //La asistencia debe tener plazos, como R. Agraria // No se proveen recursos fiscales.

INSTITUCIONALIDAD	Ejecutivo es hoy débil y constitucionalmente lo es. Poca confianza en el Legislativo, influido por lobbies hace leyes inaplicables. Judicial sin confianza, corrupto, partidizado, caro. Partidos no defienden intereses generales. // Ideologías desvirtuadas. Ciudadanía progresó pero hay apatía y sumisión. Empresas bien organizadas. Déficit sindical. Iglesia sin intervención.	Alguna reforma del Estado. Legislativo no es sumiso. Independencia de poderes. Formación de nuevos partidos.	Prebendarismo. Clientelismo. Partidización. Corrupción. Poca renovación. Electorado sumiso. Apático. Malas universidades.	Respeto entre poderes. Profesionalización avanza, más concursos. Leyes son positivas. Práctica democrática electoral desarrolló partidos. //Sería bueno flexibilidad laboral.	Ejecutivo partidizado, débil y bloqueado por el Legislativo. Partidos no permiten cambio en la justicia. Lenta conquista de derechos.
-------------------	---	--	---	--	---

Las señalizaciones de “//” expresa las opiniones que se contraponen.

## CLÚSTER DE OPINIONES

Hay tres ejes que permitieron clasificar a los opinantes en tipos o clúster de opinantes. Estos ejes fueron extraídos respondiendo a la pregunta de cómo agrupar las opiniones, según sus diferencias y semejanzas. Los tipos encontrados fueron establecidos *a posteriori*, haciendo iteraciones hasta lograr categorías satisfactorias<sup>36</sup>.

Los ejes identificados fueron: I. Las *expectativas* del proceso económico y social (optimistas, pesimistas), II. La *Función del Estado* propuesta en la economía (intervencionistas, abstencionistas) y, III. La *Satisfacción* con la situación actual (conformes, disconformes). Cada dimensión tomó dos valores, cero o uno.

Estas categorías axiales resultaron suficientemente independien-

<sup>36</sup> Esto es, buscar iterativamente criterios para agrupar en forma unívoca a todos los casos individuales, de tal manera que *cada caso (persona opinante) tenga un lugar (o casillero) –y sólo uno– y cada lugar tenga sus casos.*

tes y unívocas. Por ejemplo, hay pesimistas conformes y pesimistas disconformes, hay intervencionistas optimistas y pesimistas, etc. Eso no excluye alguna contaminación y ambigüedad. Gremialistas empresariales (1.0.0) suelen defender un abstencionismo de principio y un intervencionismo práctico, eso depende de la materia de la intervención y de los contextos. Algo similar pasa con la prensa crítica (0.0.0). La propuesta abstencionista va unida a una oposición a la cultura del actual del gobierno, pero hay crítica tanto por la abstención como por la intervención.

Con tres dimensiones, que tienen cada una dos valores tenemos una tipología de 8 grupos, como se esquematiza en la *Ilustración 2*.

*0.0.0 Prensa, políticos y funcionarios lobistas. Pesimistas, Abstencionistas, Disconformes. Su lema podría ser “Levantemos la protección social y triunfaremos, lo único que se necesita es no hacer nada”.*

Algunos parlamentarios y columnistas de la prensa más importante del país tienen como un núcleo este inconformismo. ‘Vamos mal porque se hace mucho, el mejor Estado es el más chico’. Esta posición *laissez faire* tiene que ver con la tradición política. El gobierno había sido ejercido por las Fuerzas Armadas y Partidos Políticos tradicionales que no tenían regulación sobre el ámbito de la sociedad. Con el gobierno actual, en realidad en la época actual, hay una cultura de cambio cultural y un mayor esfuerzo por lo social.

*0.0.1 Empresarios conformes y reticentes. Pesimistas, Abstencionistas, Conformes. –“Siempre habrá fracasados y exitosos, no nos quejamos”.*

Algunos empresarios han logrado éxito en el pasado y están bien bajo el nuevo gobierno. Su cultura les invita a la disidencia, pero su experiencia los hace ser pragmáticos. Ellos distinguen entre la gestión del gobierno que valoran de las señas culturales que reprueban.

*0.1.0 Analistas económicos muy críticos, gremios de trabajadores. Pesimistas, Intervencionistas, Disconformes. –“Se repite el mal que atacábamos”.*

Analistas y periodistas defienden en forma muy crítica la situación actual. En general creen que no se dieron cambios que deberían haber tenido lugar, y están disconformes. Hay un maximalismo de expectativas. Esta posición la tienen también los gremialistas so-

ciales. No se conforman con lo que ocurre, siguen pesimistas, piden más intervención y están descontentos. A veces esta posición es instrumental. El discurso tiene un sentido de reclamo y el inconformismo es útil. Pero también está el hecho de existe una sociedad muy desigual que ellos contestan.

*0.1.1 Técnicos y empresarios satisfechos. Pesimistas, Intervencionistas, Conformes.* —“*Así es como somos, el cambio es despacito*”.

Técnicos y empresarios exitosos que tienen una buena evaluación de la situación actual tienen una mirada más bien pesimista. La diferencia con otros grupos es que esperan más acción del gobierno.

*1.0.0 Dirigentes gremiales empresariales. Optimistas, Abstencionistas, Disconformes.* —“*Podemos ir bien. Evitar al Estado o forzarlo*”.

El gran empresariado no participa de las organizaciones gremiales, pero delega la defensa de sus intereses en dirigentes que defienden en forma enérgica sus intereses, de tal manera que, si no funciona el reclamo máximo, se puedan negociar reclamos más modestos. En el pasado los reclamos maximalistas tuvieron una gestión exitosa. Y de hecho las obligaciones con el Estado son menores que en el promedio latinoamericano y mucho menores que en Mercosur.

*1.0.1 Empresarios exitosos independientes. Optimistas, Abstencionistas, Conformes* —“*Déjennos hacerlo, vamos muy bien*”.

Hay un empresariado medio y grande que tiene poca dependencia del gobierno y mucho éxito. Tienen simpatías para con la buena gestión económica y el avance contra la corrupción. Son beneficiados del *boom* económico y no dependen de la contingencia político partidaria. Apostarían por un cambio en el sentido de un nuevo pacto fiscal que incluya mayores contribuciones y con un sentido redistributivo.

*1.1.0 Funcionarios y políticos preocupados. Optimistas, Intervencionistas, Disconformes* —“*Mejoramos pero perdemos oportunidades*”.

Algunos funcionarios o sustentadores del proceso que llevó a la alternancia realizada con el triunfo del actual gobierno mantienen la confianza en que las cosas están bien, pero están disconformes porque consideran que las cosas podrían estar mucho mejor. Son

más ambiciosos y menos tolerantes. Si bien su crítica no lleva al extremo del pesimismo, como los analistas de O.I.A., se encuentran disconformes. –‘Está bien, lástima que no sea mejor’.

1.1.1 *Funcionarios y políticos en ejercicio. Optimistas, Intervencionistas, Conformes* –“El gobierno lo está haciendo y vamos muy bien”.

Es el discurso del funcionario del Estado o político cercano a la decisión estratégica del gobierno. Aunque puede tener un tono crítico, su obligación le lleva a buscar apoyo a las decisiones que apoya y con las cuales participa. No se trata de un discurso vacío: el éxito económico, la mejoría en la administración del Estado, el desarrollo de políticas sociales y la alternancia pacífica son motivos suficientes de satisfacción. El actual gobierno está consiguiendo revertir el desencanto generado por la democracia con poca integridad y poca mejoría social, que había sido iniciada con la transición democrática del país.

La lectura de estos resultados y ejes, nos permite una reflexión adicional y final.

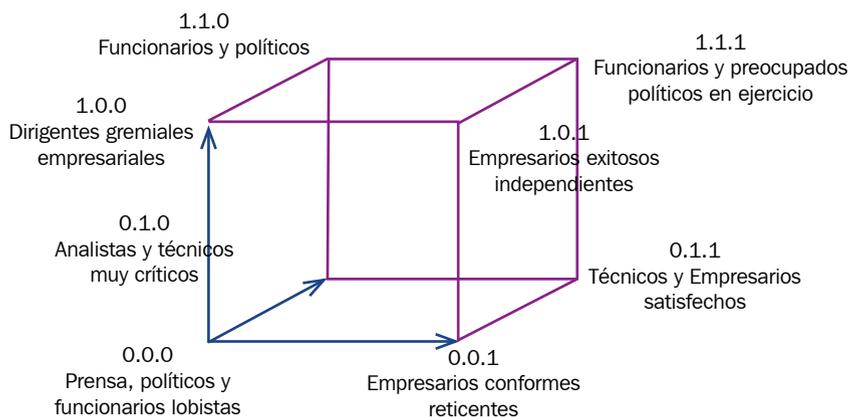
La primera categoría eje, la *expectativa*, quizás tenga una razón histórica. El Paraguay tuvo un pobre desempeño económico durante años, después del *boom* de Itaipú el país no volvió a tener un crecimiento acelerado. Hace 10 años el país tenía el mismo PIB que el Perú y hoy tiene la mitad. Hay gente que  *Cree* que hay un cambio de esta dinámica y otra que piensa que el país seguirá como antes. Esta expectativa pareció beneficiarse con las celebraciones del bicentenario, en las cuales el optimismo propasó con creces al pesimismo. Se trata, posiblemente, de todo un horizonte de futuro en cuestión. El llamado ‘infortunio del Paraguay’ ¿quedó atrás o sigue adelante?

La segunda categoría sobre la *función estatal* recubre una polémica mundial y permanente entre más Estado o más mercado (¿John Keynes o Milton Friedman?). Tiene además un componente nacional y regional. Un gobierno con imagen de izquierda es sospechoso de ser estatista. Más aún si está apoyado por un Estado de baja fiscalidad, vigente en contra de las recomendaciones de los organismos multilaterales y en contra de la práctica regional. Se necesita un nuevo pacto fiscal que, cuanto más consensuado será más sólido, para conservar lo bueno y mejorar lo que no está bien.

La tercera categoría de *satisfacción* es la más subjetiva y posiblemente tiene que ver con los planes de vida y estrategias más personales. Pero, también puede recubrir expectativas colectivas en torno a la cohesión social y cultural. Hay crisis de representación política e inauguración de la alternancia política, ambas cosas. Estos dos fenómenos quizás pueden estar inaugurando nuevas formas de concordia en una tradición de discordia que había llevado al autoritarismo y a la exclusión, a la desconfianza y a los consensos ‘chanchos’, donde se gana muy poco para evitar que los demás ganen más y en donde todos pierden mucho con el objetivo que el adversario pierda en algo<sup>37</sup>.

Ilustración 2

CLÚSTER DE EMPRESARIOS Y OTROS ENTREVISTADOS



- 0.0.0 Prensa, políticos y funcionarios lobistas. Pesimistas, Abstencionistas, Disconformes
- 0.0.1 Empresarios conformes y reticentes. Pesimistas, Abstencionistas, Conformes
- 0.1.0 Analistas económicos muy críticos. Pesimistas, Intervencionistas, Disconformes
- 0.1.1 Técnicos y empresarios satisfechos. Pesimistas, Intervencionistas, Conformes
- 1.0.0 Dirigentes gremiales empresariales. Optimistas, Abstencionistas, Disconformes
- 1.0.1 Empresarios exitosos Independientes. Optimistas, Abstencionistas, Conformes
- 1.1.0 Funcionarios y políticos preocupados. Optimistas, Intervencionistas, Disconformes
- 1.1.1 Funcionarios y políticos en ejercicio. Optimistas, Intervencionistas, Disconformes

37 Ver la ponencia de Diego Abente sobre el tema.



Voy a concentrarme un poco más en la primera presentación, de la sustentabilidad ambiental, que estuvo basada en los retos que el cambio de las condiciones climáticas está exigiendo a nuestros países, sobre todo a los países más vulnerables, que no producimos las mayores emisiones pero que, sin embargo, recibimos los mayores impactos adversos y, muchas veces, perversos.

Es importante que nosotros vinculemos esto no solamente con la macroeconomía, sino sobre todo con la calidad de vida de la población. En nuestro país, las poblaciones rurales son, precisamente, las más vulnerables a las alteraciones climáticas y el Estado está con muy pocas condiciones de poder enfrentar los grandes impactos negativos de las sequías, inundaciones, tormentas, tornados, etc.

En el análisis de la matriz energética del país vemos que los requerimientos energéticos de las poblaciones del campo están vinculados en un altísimo porcentaje con la producción de biomasa, lo que de alguna manera está justificando la gran presión sobre los bosques. Surge de allí la gran necesidad de que entremos en un proceso de restauración de los bosques en el Paraguay. Me parece que deberíamos incorporar con mayor fuerza el concepto de la restauración y no solamente el de la plantación de árboles. La agenda de la reforestación y la restauración es fundamental cuando hablamos de necesidades básicas de la población que incorporan la madera y la energía.

\* Ministro de la Secretaría del Ambiente del Paraguay.

Además de atender de manera muy especial la cuestión de los bosques y de la producción de biomasa, también debe interesarnos el tema de la hidroenergía. Somos el país del agua y la hidroenergía debe ser nuestra principal apuesta, no solamente en la forma de mega represas, sino también de mini usinas, porque tenemos en el país, sobre todo en la Región Oriental, un alto potencial para la producción de más energía, más allá de la producción de biodiesel. Creo que en el tema de matriz energética endógena nosotros deberíamos apostar a la hidrogenación, por sus mucho menores impactos socioambientales.

En dos de las presentaciones aparece la deforestación como uno de los temas más preocupantes de nuestro país. Quiero informarles que estamos construyendo la agenda de REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques) dentro del marco de cambio climático. Creo que es destacable que el Paraguay es un país líder en materia de construcción colectiva dentro del proceso de construcción de consensos de la reducción de la degradación de bosques y deforestación, dándole participación a todos los sectores, a los que normalmente están excluidos de los procesos de discusión y definición de políticas públicas, más aún cuando se trata de políticas públicas nacionales vinculadas a las líneas globales. En nuestro programa de REDD, que estamos arrancando ahora, todas las poblaciones, todos los pueblos indígenas organizados, son parte del equipo decisor del proceso.

Como decía el presidente Fernando Lugo, el patrimonio que debemos defender es la productividad de nuestras tierras con las que seis millones de habitantes estamos proveyendo de alimentos a más de 50 millones de personas. Y, como plantea José Carlos Rodríguez, hay una suerte de contradicción en el hecho de que el crecimiento económico de nuestro país está muy vinculado al cambio del uso de la tierra o a la conversión de los ecosistemas en sistemas productivos y que, al mismo tiempo, hay alta exigencia de parar la deforestación y de parar los cambios de uso de la tierra.

Y ahí es donde me parece interesante el planteamiento que nos

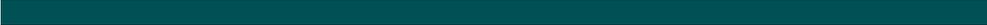
hacia Diego Abente de que, en el proceso de construir consenso, debemos encontrar la línea media en que podamos asegurar siempre la sustentabilidad de nuestras iniciativas. Ahora bien, esa construcción de consenso pasa por algo que tal vez no hemos planteado aquí y que me parece muy importante, sobre todo en la gestión de la Secretaría del Ambiente: necesitamos construir capacidades de entendimiento en las relaciones de causas y efectos, de modo que podamos de verdad construir consenso sobre la base del buen conocimiento, sobre la base de la sabiduría, sobre la base de producción de información.

Ese proceso de construcción de conocimiento supone darle valor al conocimiento de los saberes de la biodiversidad que tienen que ver con los saberes y conocimientos tradicionales. Esta es una de las grandes deudas históricas que tenemos, el reconocimiento real del alto valor diferencial que tiene nuestro país como país diverso culturalmente, porque no solamente nos debe interesar la mega diversidad, la mega biodiversidad, sino sobre todo el gran caudal de conocimiento asociado a esta mega diversidad. Esos grupos culturales diversos tienen que ser parte del proceso de construcción del consenso para asegurar la sustentabilidad de nuestro país.

Un dato que me pareció bastante importante es que debemos tener en cuenta cuáles son los elementos productivos que realmente tienen durabilidad y sustentabilidad. Debemos encontrar procesos de adecuación ambiental, más que legal, para que la agricultura familiar sea durable.

La soja y el trigo son bastante vulnerables a los cambios climáticos, mientras los productos de la agricultura familiar se convierten en producción altamente adaptativa a los cambios del clima. Eso supone que tenemos el gran reto de entrar en un proceso de adecuación de todas las tierras que están destinadas a la mega producción, lo que también tiene mucho que ver con la construcción del conocimiento para poder tomar sabias decisiones.

La agenda prioritaria de mediano y largo plazo tiene que ver con procesos de restauración de nuestros bosques; con la conservación



de nuestros humedales, de todos aquellos ecosistemas que nos van a garantizar la invulnerabilidad de nuestro territorio, la invulnerabilidad de nuestras poblaciones; con aumentar la resiliencia de las comunidades y fomentar capacidades adaptativas. Nuevamente, los saberes prácticos y la gestión del conocimiento local son claves en esta agenda.

Creo que debemos promover fuertemente estos diálogos de saberes y promover la transferencia de tecnología que se ha planteado en las convenciones que tienen que ver con la cuestión ambiental. El cobro de responsabilidades tiene que ser parte de nuestra agenda para construir un Paraguay sustentable, un Paraguay durable.

Si tenemos gran territorio, poca población, población joven, agua, energía, megadiversidad y saberes y conocimientos asociados ¿qué nos falta? Gestión, autoestima, optimismo, institucionalidad democrática y pleno cumplimiento de las reglas. Pues, tenemos buenas leyes, pero serios problemas de incumplimiento.

### MILDA RIVAROLA\*



Yo quiero llamar la atención sobre algo que subyace a las dos ponencias políticas. Este divorcio o brecha que sienten que hay entre el crecimiento económico paraguayo y las profundas transformaciones sociales y productivas que está teniendo este país, por un lado, y la persistencia de un aparato del Estado y de instituciones políticas que en muchos sentidos parecen arcaicas, fijadas no en el siglo pasado sino en el Siglo XIX, por el otro.

Cuando Diego Abente habla de los *veto players*, de los que tienen capacidad de veto, de los actores estratégicos, jugadores hegemónicos, en realidad está hablando de los partidos políticos. A ese sistema complejo, con riesgos de ingobernabilidad persistentes que tiene el Paraguay, que fue creado no hace mucho tiempo, hace menos de dos décadas, por esos mismos actores políticos a los cuales se les está adjudicando la posibilidad de reformar el sistema. Esto es, debido al escaso *aggiornamento* y a la pobre modernización que tuvo el sistema de partidos políticos en el Paraguay.

De pronto uno se pregunta si nuevos cambios del sistema jurídico, nuevos cambios constitucionales, por más radicales que puedan ser, conseguirían o tienen capacidad de conseguir cambiar, modernizar esas prácticas políticas, esas lógicas ancestrales de hacer política clientelar, sectorial y no colectiva que tienen nuestros partidos. Es como querer pasar de pronto del asado a la *nouvelle cuisine* y darnos

\* Historiadora paraguaya.

---

cuenta de que tenemos una excelente receta, buenos diagnósticos, pero el cocinero que se nos presenta es el asadero de siempre. Lo que él sabe hacer es asado, no es nueva cocina.

Eso mismo vemos, de alguna manera, en la presentación que nos hizo José Carlos Rodríguez acerca de la percepción del sector privado, del empresariado, de la academia. Se critica el funcionamiento del aparato del Estado, que no está, que está poco, que está ausente, que no es eficiente, que es lento, que no hace cumplir las leyes. Pero al mismo tiempo, se percibe al aparato del Estado así como un destino, como algo que ya está ahí, que alguien construyó, que no puede tocarse, que quizás cambie por su cuenta, o que quizás es mejor que esté lejos pero que no lo toques mucho porque molesta más de lo que ayuda.

Es así como esas dos ponencias señalan algunos puntos claves en lo que es construcción de agenda futura. Una es esa vieja cuestión de la concepción de lo público y el nivel de responsabilidad que tiene la sociedad civil y el sector privado en la construcción de lo colectivo y en la reconstrucción del Estado mismo. Y lo otro es el aceptar que esas reformas, esos cambios del aparato de Estado, de la política a mediano y largo plazo, tienen que ver con participación y modernización del *veto player* principal, que es el sistema de partidos paraguayo.

Yo creo que esa es una reflexión que está pendiente dentro de todo este debate, porque tenemos diagnósticos, tenemos propuestas, pero seguimos buscando los buenos cocineros.

### **Preguntas a José Luis Samaniego:**

1. *Las tierras no se empobrecen, salvo que los propietarios no apliquen las tecnologías que corresponden. En los estudios de los escenarios para los años 2050-2100, con fuerte impacto en la agricultura y la ganadería ¿se tuvo en cuenta también la biotecnología?*
2. *¿Las predicciones sobre los cambios en el régimen de lluvias contradicen el calendario de Moisés Bertoni y a qué se deben los cambios?*
3. *¿Cuáles son las políticas previstas incluso a nivel de las Naciones Unidas sobre esta problemática? ¿Qué pueden hacer las personas para difundir esta información?*

**José Luis Samaniego:** Voy a comenzar con esta última pregunta porque me da la oportunidad de comentar un par de cosas. Para los que están interesados en recibir información adicional, están disponibles el primer informe regional, que se hizo en 2009, y el informe regional de 2010. También el caso de Chile, que lo presentaron conjuntamente los ministros de Energía, de Agricultura, de Medio Ambiente y de Hacienda. En el caso de Uruguay esperamos que lo presente el presidente de Uruguay. Esa es una forma de empezar a difundir ese conocimiento. El que se está haciendo en el Paraguay en realidad es un estudio paraguayo. Nosotros estamos simplemente revisando que sea consistente, que sea técnicamente bueno, pero es un estudio de Paraguay. Es un primer esfuerzo a nivel nacional para la adopción de los resultados por parte del país.

Adicionalmente, estamos haciendo materiales de capacitación sobre cuáles son las líneas de base en red, cómo se están haciendo los proyectos para el mecanismo de desarrollo limpio a escala programática o individual, cómo se debe interpretar información científica, qué estamos viendo en impacto costero y una serie de temas que están siendo puestos al conocimiento de la gente en nuestra página en Internet. Nosotros hemos hecho también el esfuerzo de llevar estos resultados al marco de las conferencias de las partes en las que podemos darlos a conocer con un nivel de repercusión interesante.

Contesto las otras preguntas. Es cierto que las tierras no se empobrecen salvo que los propietarios no apliquen las tecnologías disponibles. Hay procesos naturales de degradación y hay procesos antrópicos de degradación. Si se trata de procesos antrópicos, está en nuestras manos que no se degraden las tierras. Hay tecnologías, como la siembra directa, que tienden a mitigar muchísimo la degradación y hay otras tecnologías que no lo hacen. Entonces, si en los procesos productivos internalizamos la restauración de la productividad de la tierra, los suelos no se degradan; si las externalizamos, se degradan.

No tenemos en cuenta los avances biotecnológicos para hacer nuestra proyección a futuro. Se pueden dar, sin dudas, pero nosotros estamos viendo un proceso de innovación tecnológica que, por ejemplo, en la industria automotriz es del 1% anual a escala regional y la productividad en su conjunto es del 2% y eso ya nos rezaga respecto a otros países. Como los descubrimientos tecnológicos locales son ocurrencias episódicas y necesitan mucha inversión y mucho tiempo, no es posible para nosotros factorizar la evolución biotecnológica como una evolución continua. En algunos otros estudios, cuando hay cánones de productividad, sí la tomamos en cuenta.

El Paraguay cambia de regímenes de lluvia y se vuelve crecientemente estacional. Eso quiere decir que se comporta como otros países que tienen temperaturas más extremas, que tienen periodos de lluvia y periodos de sequía que se van alargando. Ese es el cambio que esperamos que se dé en el Paraguay que es una pieza del rompecabezas sudamericano, donde unas partes de Brasil también se humedecen, el norte de Chile se humedece y el Paraguay está, por lo menos su Región Oriental, en esa franja de humedecimiento. Eso es lo que pasa, eso es lo que nos dicen los análisis.

## **Preguntas a Diego Abente:**

1. *¿Cómo convencerle al Congreso de hacer los cambios, cuando sería el Congreso el que perderá facultades? ¿Por qué los parlamentarios tendrían interés en hacer estas modificaciones cuando estarían conformes con las condiciones actuales, serían ellos quienes estarían perdiendo estas facultades?*
2. *¿Las situaciones de política Pork, que en nuestra tradición sería el “trato kure”, podrían ser modificadas con el decreto delegado o con el decreto constitucional?*
3. *El problema en el Paraguay es la falta de vigencia del estado de derecho, que las leyes no se respetan. ¿Usted cree que eso puede cambiar?*

**Diego Abente:** Las preguntas están muy bien orientadas, porque están orientadas a los problemas reales. ¿Quién le quita el cascabel al gato? El problema es que hay que sacarlo. No hay otra opción, eso en primer lugar. Tenemos que convencernos de que eso hay que hacer. No sé todavía cómo. Empecemos por convencernos que hay que hacerlo.

Segundo, cómo podemos aproximarnos a ese punto. Yo creo que, por una parte, necesitamos mayor presión de la sociedad civil. Una de las personas que pregunta dice que la sociedad civil no ha demostrado fuerzas. Es cierto, tal vez no ha sido lo suficientemente fuerte, pero puede ser más fuerte mañana. Si fue débil ayer, no tiene por qué ser débil mañana. Para mí es importante que la sociedad civil se involucre de una manera activa.

Por otra parte, también necesitamos un proceso de educación, no en el sentido de enseñanza, sino de socialización política de nuestros liderazgos políticos, pues necesitamos líderes fuertes y visionarios, sobre todo estadistas. Tal vez no están ocupando en estos momentos las posiciones de decisión, pero puede ser que las ocupen mañana. O sea, necesitamos también un esfuerzo de crear conciencia, porque ustedes escuchan hoy hablar de reforma constitucional y no escuchan otra cosa que no sea la reelección o la senaduría vitalicia. Es el

---

único debate que hay y el único debate que no debería haber, pues ninguno de los temas que son realmente importantes son tratados.

Entonces, hay que empezar a instalar estos temas en la discusión pública. La sociedad civil juega un rol, los líderes sociales visionarios juegan un rol, la prensa puede jugar un rol. De alguna manera, la prensa contribuye a instalar estos temas que son los no-temas de la reforma constitucional. Es importante que estos temas sean discutidos con gente de los partidos, que se hagan eventos, discusiones con gente de todos los partidos. En todos los partidos hay gente que va a entender y, además, es la única manera.

También está el papel de los líderes políticos y la influencia que deben ejercer en sus seguidores. En determinado momento, un líder político fuerte, con respaldo sólido, puede imponer una línea a sus seguidores. Y eso es lo que conviene, porque yo voy a ser presidente no voy a poder gobernar, o no voy a poder gobernar bien, si no sacamos esto así.

En África, por ejemplo, se utiliza mucho la figura de los fondos de desarrollo de los distritos. Ellos tienen el sistema unicameral y solamente diputados por distrito, uninominales. Entonces, estos diputados tienen un fondo, que está en el presupuesto, que les permite un uso relativamente discrecional. Yo estaría dispuesto a hacer esa misma concesión a los legisladores. Decirles: señores estos fondos van a estar bajo el control de ustedes y en eso habrá mucho que se pueda negociar, dar y recibir en el proceso. No es fácil, pero no hay otra alternativa.

¿Cómo convencer al Congreso para que haga los cambios? Pues no es que haya que convencerle sino, de alguna manera, hay que forzar la situación para que esto pueda suceder. Entiendo que con esto contesto todas las preguntas sobre la viabilidad, que creo que es la principal preocupación.

Por otra parte, es real esa visión un poco pesimista de que no tenemos estado de derecho. Otros países sí, nosotros no. Pero yo les pregunto a aquellos que tienen suficientes años para recordar la dé-

cada de los 80 o de los 70 ¿Quién hubiera pensado que hubiéramos podido vivir en democracia? En aquel entonces uno preguntaba si podía haber democracia en el Paraguay y la respuesta era no, que no puede haber. Y tenemos democracia, de baja calidad pero democracia al fin. ¿Quién hubiera pensado hace cuatro o cinco años que íbamos a tener alternancia en el poder? Y tuvimos alternancia. Yo no digo que sea fácil pero, si pudimos tener la democracia y pudimos producir la alternancia, yo creo que también podemos producir un estado de derecho efectivo y la vigencia del imperio de la ley.

## **REGISTRO DE PARTICIPANTES**

### **Administración Nacional de Navegación y Puertos**

Brítez, Óscar

### **Agencia de Cooperación Internacional del Japón**

Kitanaka, Makoto

Watanabe, Kazuo

### **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional**

Balsevich, Fernando

### **Agencia Financiera de Desarrollo**

Granados Ronald

Duarte, Diego

Gilardoni, Orlando

### **Amnistía Internacional**

Forestieri, Fabián

### **Analistas Económicos**

Abente, Diego

Benítez Codas, Óscar

Codas, Roberto

### **Analistas Políticos**

Galeano, Luis

Rivarola, Milda

Rodríguez, José Carlos

### **Asociación Paraguaya de Ejecutivas y Profesionales**

Ortíz, Ana María

### **Asociación de Industriales del Paraguay**

Mendonca, Fernando

### **Banco Central del Paraguay**

Corvalán, Jorge

Arréllaga, Rolando

Cardús, Horacio  
Ferreira, Victor  
Feschenko, Eduardo  
Filártiga, Fernando  
Gustale Gill, Jazmín  
Heisecke, Cristina  
Mora, Miguel  
Ortiz, Luis  
Rojas, Bernardo  
Ruiz Díaz, Victor  
Suarez, María Teresa

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Flórez Timorán, Hugo  
Camblor, Roberto  
Demichelis, Francisco  
Feliciángeli, Eduardo  
Garay, Pedro  
Muñoz, Gonzalo  
Ortiz, Carlos  
Oyamada, Jorge  
Yamamori, Masami  
Wettstein, Mariana

**Banco Itaú**

Dos Santos, Antonio  
Lamy, Roberto

**Banco Mundial**

Polastri, Rossana

**Banco Visión**

Macchi, Beltrán

**Base Ecta**

Ocampos, Genoveva

**Base Is**

Rojas, Luis

**Bolsa de Valores y Productos de Asunción**

Callizo, Rodrigo

**Cámara de Comercio Paraguayo Americana**

McCulloch, Gerard

**Cámara de Comercio Paraguayo Japonesa**

Toyotoshi, Marcelo

**Cámara de Diputados**

Bogado, Víctor

Martínez Cabrera, Sebastián

Silva, Enrique

Zavala, Eduardo

**Cámara de Senadores**

González Daher, Óscar

Amado, Aníbal

Grillón, Alberto

**Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas**

Santiviago, Ignacio

**Cámara Paraguaya de la Carne**

Llorens, Maris

**Canal 13**

Riveros, Jorge

**CDIA Observa**

Chamorro, Javier

**CEDES/hábitat**

Ramirez, Carlos

**Centro Azucarero Paraguayo**

Fleitas, Sonia

Hoeckle, Raúl

**Centro Cultural de la República El Cabildo**

Morselli, Margarita

**Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya**

González Ríos, Cynthia  
Masi, Fernando  
Servín, María Belén

**Centro de Fomento y Capacitación para el Desarrollo**

Cabral, Bertha

**Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación**

Bendaña, Enrique

**Colegio de Administradores del Paraguay**

Fonseca, Sonia

**Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos**

Garay, Carlos

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

Bárcena, Alicia  
Samaniego, José Luis  
Scribano, Rossana  
Yáñez, Luis

**Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia**

Ayala, Víctor

**Consejo Nacional de Zonas Francas**

Meyer, Carlos

**Cónsul Honorario de Portugal**

Baginski, Raúl

**Cooperativa Universitaria**

Bartrina, Jaime

**Crédito Agrícola de Habilitación**

Almirón, Isaac  
Mantimian, María

**Decidamos**

Gauto, Enrique

**Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit**

Becker, Doria

**Diario 5 Días**

Alvarenga, Grisell

Brítez, Anahí

Rutas, Carina

**Diario ABC Color**

Espínola, Roberto

Rivarola, Armando

Roa, Benito

**Diario La Nación**

Bolaños, Ana

Ferreira, Nilza

**Diario Última Hora**

Enciso, Horacio

**Dirección de Beneficencia y Ayuda Social**

García, Sandra

**Dirección Nacional de Aeronáutica Civil**

Céspedes, Nicanor

**Dirección Nacional de Contrataciones Públicas**

Espínola, Rosana

**EG Comunicación Integral**

García, Ernesto

**Embajada de Brasil**

Vicari, Talita

**Embajada de Francia**

Bienvenu, Gilles

**Embajada de Italia**

Bellini, Romella

**Embajada de los Estados Unidos de América**

Pierce, Benjamín

**Embajada de México**

Estrada Sámano, Fernando

**Embajada de Panamá**

Jaramillo, Maribel

**Embajada de Uruguay**

Fischer, Juan Enrique

**Entidad Binacional Yacyretá**

Ferrari, Adrián

**Estudio Jurídico Gross Brown**

Gross Brown, Jorge

Gross Brown, Sigfrido

**Estudio Jurídico Paciello**

Paciello, Óscar

**Federación de la Producción, la Industria y el Comercio**

Armele, César

**Fondo de Naciones Unidas para la Infancia**

Osorio, Andrés

**Fondo Ganadero**

Peroni, Fernando

**Fondo Monetario Internacional**

Roy, Tobías

**Gestión Ambiental**

Argaña, Mercedes

Romero, Carmen

**Gestión Local**

Rodríguez, Ramiro

**HSBC Paraguay**

Brassa, Alvaro

**Instituto Desarrollo**

Cabello, César

**Instituto Nacional de Cooperativismo**

Ortiz Guanes, Antonio

Gamarra, Fernando

Miño, Gloria

**Instituto Paraguayo de Artesanía**

Rodríguez, Rogelio

**Ministerio de Agricultura y Ganadería**

Cardozo, Enzo

Benítez, Daniel

Klein, Jully

Urbietta, Jaime

**Ministerio de Defensa Nacional**

Adriz, Carmen

Antonioli, Hugo

Ocampos, Francisco

Ortiz, Francisco

**Ministerio de Educación y Cultura**

Riart, Luis Alberto

**Ministerio de Hacienda**

Borda, Dionisio

Acosta, Manuel

Agüero, María Teresa

Alfonso, Alberto

Alfonso, Walter

Alfonso, Yenny

Álvarez, Juan Ángel

Bañuelos, Diana

Barreto, María Irene  
Bellasai, Gerónimo  
Bello, Luz  
Benítez, María del Carmen  
Blanc, José Javier  
Bogado, Julia  
Brizuela, Silvia  
Caballero, Manuel  
Cabrera, Juan Carlos  
Cáceres, Rogelio  
Cardozo, Darío  
Clemotte, Diego  
Colmán, Hugo  
Colmán, Humberto  
Colmán, Martín  
Cuevas, José  
Diarte, Romina  
Elías, Luis  
Elizeche, Marco  
Escobar, Jaime  
Ezequiel, Álvaro  
Fernández, Carmiña  
Ferreira, Braulio  
Frizza, Guillermina  
García, Hugo  
Geraci, Bruno  
Giménez, Maria Selva  
Giménez, Nathalia  
González V., Patricia  
González, Griselda  
González, Melissa  
González, Natalia  
González, Richard  
González, Viviana  
González, Zunilda  
Ibarrola, César  
Lezcano, Alice  
Llamosas, Oscar  
Locio, Patricia  
Lovera, Oscar  
Mernes, Roberto

Meza, Evelia  
Miranda, Eduardo  
Mitjans, Gustavo  
Monte Domecq, Raúl  
Morales, Juan Gilberto  
Morínigo, Christian  
Morrow, Lawrence  
Navarro, Bernardo  
Núñez, Laura  
Ocampos, Arnaldo  
Ogura, Francisco  
Olmedo, Antonio  
Orué, Abel  
Peña, Martha  
Peña, Pedro  
Ramírez, Ramón  
Riera, Pablo  
Rios, Joel  
Rivas, Nilde  
Rojas, José  
Ruiz Díaz, Francisco  
Salinas, Facundo  
Salinas, José Luis  
Samaniego, Carmen  
Sapriza, Rolando  
Serafini, Verónica  
Servín, Francisco  
Sosa, José  
Sosa, Silvia  
Vallejo, Teodoro  
Vallena, Juan  
Villarejo, José Tomás  
Villasboa, Ruben  
Yambay, Marcelo

### **Ministerio de Industria y Comercio**

Rivas Almada, Francisco  
Alarcón, Claudia  
Cardús, Fernando Ariel  
Casamada, Carmen  
Ortega, Óscar

**Ministerio de Interior**

Ocampos, Milciades  
Velázquez, Silverio

**Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones**

Alegre, Efraín  
Canese, Mercedes  
Ramírez, Edgar

**Ministerio de Relaciones Exteriores**

Ávalos, Luis F.

**Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social**

Martínez, Esperanza

**Molino Asunceno Alberto Heilbrunn S.A.**

Morábito, Esteban

**Organización de las Naciones Unidas para la  
Agricultura y la Alimentación**

Mezal, Jorge

**Organización de los Estados Americanos**

Paz Bustamante, Diego

**Organización Panamericana de la Salud**

Figueroa, Rubén

**Petróleos Paraguayos**

González Meyer, Juan Alberto  
von Glassenapp, Gerardo

**Policía Nacional**

González, Justo  
Mendoza, Juan

**Presidencia de la República**

Lugo Méndez, Fernando  
Aquino, Raúl  
Cáceres, Julio César  
Congo, Marcial

Fernández, Ramón  
Noldin Romero, Fernando  
Roig de Reichardt, Auda  
Scolari Pagliaro, Hugo  
Vallovera, Ángel

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Céspedes, Roberto  
Fernández, Julio  
Mulleady, Ana Inés

**Radio 970 AM**

Melgarejo, Milder

**Radio Cáritas**

Acuña, Olga

**Radio Nacional**

Martens, Ricardo

**Radio Ñanduti**

Domínguez, William

**Radio Uno**

Torales, María

**Red de Inversiones y Exportaciones**

Stark, Oscar

**Revista Balance Financiero**

Gómez, Osmar

**Saba S.A.**

Saba, Gustavo

**Secretaría de Acción Social**

Benítez, Alba

**Secretaría de la Mujer**

Rubín, Gloria

**Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero**

Boidanich, Oscar A.

**Secretaría del Ambiente**

Rivas, Oscar  
Cáceres, Arnaldo  
Colinas, Cecilia

**Secretaría Técnica de Planificación**

Bogado Tabacman, José Félix  
Brítez, Pablo

**Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural**

Alcaraz, Mauricio

**Servicio Nacional de Promoción Profesional**

Barreto, Juan Ireneo  
Segovia, Sara

**Sudameris Bank**

Duran, Luis

**Sumando**

Gustafson, Astrid

**Tesoro de los Estados Unidos**

Carpenter, Jim

**Tribunal Superior de Justicia Electoral**

Ramírez Zambonini, Alberto

**Unidad Técnica de Modernización de la  
Administración Pública**

Fernández, Roberto

**Unión Europea**

Baulain, Pierre Yves  
Smet, Veerle  
Valente, Vera Lucía

**Unión Industrial Paraguaya**

López, Raul

**Unión Nacional de Educadores, Sindicato Nacional**

Arriola, Eduardo

Figueredo, Juan Reinaldo

Resquín, Rafael

Romero, Rodolfo

**Universidad Americana**

Beranger, Juan

**Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”**

Cernuzzi, Luca

Zanardini, José

**Universidad de la Integración de las Américas**

Paz Castaing, Mario

**Universidad de Toronto**

Berry, Albert

**Universidad del Cono Sur de las Américas**

Fleitas, Juan Cancio

**Universidad Nacional de Asunción**

Báez, José

Carosini, Leticia

Molas, Óscar

**Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo**

Valenzuela, Gustavo

**Universidad Tecnológica Intercontinental**

Lugo Bracho, Carlos

**Yguazú Cementos**

Ceroni, Cleber



Los presidentes de los poderes del Estado llegan al local del Seminario.



El ministro de Hacienda, Dionisio Borda, recibe al presidente de la República, Fernando Lugo Méndez.



El ministro de Hacienda, Dionisio Borda, recibe a la ministra de la Mujer, Gloria Rubín

El presidente Fernando Lugo Méndez pronuncia un discurso de apertura.



El ministro Dionisio Borda con los integrantes del primer panel, sobre crecimiento y desarrollo.



