

informes y estudios especiales

**P**araguay: resultados  
de las reformas (2003-2005)  
y sus perspectivas

Dionisio Borda



NACIONES UNIDAS

CEPAL



---

## informes y estudios especiales

# **P**araguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas

Dionisio Borda



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, enero de 2007

El informe preliminar se presentó a la CEPAL en diciembre 2005. Una segunda versión, basada en las sugerencias recibidas, se terminó en el mes de agosto 2006. Algunos de los datos utilizados en el estudio son preliminares. El autor expresa sus agradecimientos a dicha institución por la oportunidad de realizar este estudio de caso.

El autor agradece las generosas sugerencias de Ricardo Ffrench-Davis, asimismo aprecia los comentarios de su colega Fernando Masi. La responsabilidad de este informe es exclusivamente del autor y no compromete a ninguno de ellos. También reconoce la activa participación de Julio Ramírez, Rossana Ledesma y Jaime Escobar, todos del staff del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1682-0010  
ISSN electrónico 1682-0029

ISBN: 978-92-1-323025-1

LC/L.2636/Rev.1-P

Nº de venta: S.06.II.G.162

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas. Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 5  |
| <b>Introducción</b> .....   | 7  |
| <b>Estancamiento económico e inestabilidad política (1982-2002)</b> ..... | 11 |
| <b>Estrategia para la recuperación económica (2003-2008)</b> .....        | 17 |
| Punto de partida .....  | 17 |
| Programas y políticas económicos del gobierno (2003-2008) .....           | 20 |
| <b>Políticas económicas y reformas (2003-2005)</b> .....                  | 23 |
| Logros y avances .....  | 23 |
| Gobernabilidad y transparencia .....                                      | 24 |
| Recuperación de la confianza internacional .....                          | 26 |
| Reformas estructurales .....  | 27 |
| Equilibrio fiscal y deuda pública .....                                   | 39 |
| Crecimiento, inflación y tipo de cambio .....                             | 45 |
| Sector financiero .....   | 46 |
| Sector externo .....  | 48 |
| <b>Obstáculos y restricciones</b> .....                                   | 51 |
| Corto plazo .....   | 51 |
| Mediano plazo .....   | 54 |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 59 |
| <b>Serie Informes y estudios especiales: números publicados</b> .....     | 63 |

## Índice de cuadros

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Cuadro 1  | Producto Interno Bruto por Sectores .....                               | 13 |
| Cuadro 2  | Desempleo y Subocupación .....  | 18 |
| Cuadro 3  | Ingreso Tributario de la Administración Central .....                   | 41 |
| Cuadro 4  | Gastos Corrientes de la Administración Central .....                    | 42 |
| Cuadro 5  | Ejecución del Gasto Social .....  | 44 |
| Cuadro 6  | Saldo y Servicio de la Deuda Pública de la Administración Central ..... | 44 |
| Cuadro 7  | Crecimiento Económico, Inflación y Tipo de Cambio .....                 | 45 |
| Cuadro 8  | Variación de Tarifas del Servicio Público y Precio del Petróleo .....   | 46 |
| Cuadro 9  | Variables del Sistema Financiero .....                                  | 47 |
| Cuadro 10 | Balanza Comercial .....   | 48 |

## Índice de recuadros

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Recuadro 1  | Gobernabilidad y Consenso .....  | 25 |
| Recuadro 2  | Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público .....           | 28 |
| Recuadro 3  | Reforma Administrativa y Adecuación Fiscal .....                       | 29 |
| Recuadro 4  | Nuevo Código Aduanero .....  | 31 |
| Recuadro 5A | Finanzas Públicas y Fortalecimiento de Entidades Existentes .....      | 33 |
| Recuadro 5B | Finanzas Públicas y Creación de Nuevas Unidades .....                  | 35 |
| Recuadro 5C | Finanzas Públicas y Gobierno Electrónico .....                         | 36 |
| Recuadro 5D | Finanzas Públicas y la Coordinación Interinstitucional .....           | 38 |
| Recuadro 6  | Consenso de mediano plazo, Pronunciamento de San Bernardino 2004 ..... | 55 |

## Índice de gráficos

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Gráfico 1 | Ciclo Económico y Político .....                          | 12 |
| Gráfico 2 | Población en Situación de Pobreza y Pobreza Extrema ..... | 19 |
| Gráfico 3 | Deuda Pública Interna y Externa .....                     | 20 |
| Gráfico 4 | Superávit / Déficit Fiscal .....                          | 39 |
| Gráfico 5 | Presión Tributaria Ajustada .....                         | 40 |
| Gráfico 6 | Gastos en Servicio de Personal .....                      | 42 |
| Gráfico 7 | Balance del Sector Público No Financiero .....            | 43 |
| Gráfico 8 | Comportamiento Real de las Exportaciones .....            | 49 |
| Gráfico 9 | Cuenta Corriente y Balanza de Pagos .....                 | 49 |

## Resumen

---

El propósito de este estudio es documentar y evaluar los dos primeros años de la actual administración de gobierno en el Paraguay (2003-2008) analizando los logros y avances de las políticas y reformas aplicadas e identificar los obstáculos y restricciones para un crecimiento sostenido con equidad social. Los primeros resultados han permitido reestablecer el equilibrio macroeconómico, ordenar las finanzas públicas, iniciar la reactivación económica y recuperar la confianza hacia el gobierno. Estos significativos logros no han sido suficientes, tanto para profundizar las reformas como para crear un entorno favorable que impulse las inversiones privadas y públicas y revertir así dos décadas de estancamiento económico (1982-2002).

Para los próximos años de esta administración, los intereses particulares y las disputas electorales previstas se convierten en amenazas para mantener una política económica consistente y predecible y preservar la gobernabilidad (2006-2008). Resulta menos probable que el gobierno impulse la estrategia anunciada de crecimiento económico sobre nuevas bases productivas y una política social coherente para reducir la pobreza y la desigualdad. Desde la caída de la dictadura (1989), la ausencia de correspondencia entre resultados económicos y premio o castigo electoral constituye, hasta ahora, uno de los principales obstáculos tanto para generar un crecimiento económico anclado en un nuevo modelo de desarrollo, como para consolidar la democracia, cimentada en una nueva forma de hacer política.

## Introducción

---

Los países latinoamericanos han encarado una serie de reformas y programas de estabilización en los años noventa como respuesta a la década perdida de los ochenta y como resultado de las exigencias de los organismos multilaterales. Estos cambios comprendían: liberalizar el mercado interno y el comercio internacional; privatizar las empresas públicas; aplicar políticas fiscales y monetarias restrictivas para controlar la inflación; encarar reformas del sistema financiero y tributario; achicar el Estado; y ofrecer garantías para atraer el capital extranjero. Este paquete de políticas de estabilización y reformas, conocido como Consenso de Washington, ha tenido defensores y detractores en la región pero con resultados que claramente han favorecido una posición crítica al mismo. Los indicadores de recuperación económica, generación de empleo y reducción de pobreza y desigualdad, no han mejorado como se esperaba.<sup>1</sup> Este desencanto con el fundamentalismo del mercado ha dado paso a un nuevo enfoque centrado sobre las instituciones. Este nuevo fundamentalismo de las instituciones sin embargo puede caer en el mismo error que el anterior al pretender encontrar fórmulas universales para ser aplicadas a todos los países por igual.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ocampo, José Antonio (2004). "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX", *El Trimestre Económico*, N° 284, octubre-diciembre; Ocampo J. A. (2001). *Economía y Democracia*. PNUD-CEPAL; y Ffrench-Davis, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Argentina: Siglo XXI-CEPAL.

<sup>2</sup> Ver Rodrik, Dani (2005). *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*. Palgrave/ECLAC, y Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *ibídem*.

Este informe sirve para demostrar precisamente la validez relativa de las generalizaciones en el campo de la formulación de las políticas económicas. Esta afirmación no se contrapone a los principios del funcionamiento de los mercados ni a las reglas de las instituciones del Estado, sino resalta el valor del contexto particular —heterogeneidad de los factores y la segmentación de los mercados<sup>3</sup>— donde se diseñan las reformas y se implementan las políticas públicas; así como trata de llamar la atención sobre el peligro de la importación de experiencias exitosas o la aplicación de las prescripciones más aceptadas por agencias internacionales, sin considerar el contexto local.

Paraguay es un país sin experiencia democrática, con una economía fundamentalmente agroganadera con escasa diversificación productiva, baja productividad, con grandes niveles de desigualdad social, y escaso desarrollo del mercado y del Estado. Desde el inicio de su vida independiente (1811), ha tenido prolongados períodos de dictaduras, guerras civiles y guerras con los países vecinos —contra la Argentina, Brasil y Uruguay (1865-70) y contra Bolivia (1932-35)—; carece de litoral marítimo y el desarrollo de su infraestructura vial es extremadamente escaso. En casi doscientos años de existencia, su economía ha experimentado bajos niveles de crecimiento; su estructura productiva se ha concentrado en la extracción y exportación de algunos rubros intensivos en recursos naturales, que experimentan cambios en la composición de la oferta doméstica como resultado de la modificación de la demanda internacional. En una primera etapa, esta estructura estaba dominada por la yerba mate, madera, tanino, tabaco, y en una segunda y más reciente, por el algodón, soja, ganadería y producción de energía. Sin embargo, el país ha logrado mantener una relativa estabilidad macroeconómica y bajo nivel de endeudamiento. En el campo institucional, el desarrollo de los tres poderes del Estado ha sido y sigue siendo escaso, fuertemente influenciado por el sectarismo político y una escasa visión de desarrollo; esta situación ha favorecido a la generación de altos grados de informalidad, corrupción y una democracia de baja calidad, reflejados en los índices de transparencia, de gobernabilidad y de competitividad a nivel mundial.<sup>4</sup>

La aplicación de las medidas de reformas, en Paraguay, según las prescripciones del Consenso de Washington ha sido siempre parcial, discontinua y, en ciertos casos, inapropiada. Esta situación responde, en parte, a las limitaciones —por incapacidad o por intereses particulares— del estamento político y de la burocracia estatal en ocuparse de formular sus propias recetas, y, en parte, a la presión de los organismos internacionales, más interesados en implementar sus propias prescripciones antes que facilitar el diálogo y articular responsabilidades y demandas de los distintos interlocutores para priorizar los problemas, establecer estrategias compartidas e identificar medidas desde la perspectiva doméstica.

Al inicio de la transición (1989), con el primer gobierno (1989-1993) se liberalizaron el mercado cambiario y el mercado monetario con la adopción de la tasa de cambio libre y fluctuante, la flexibilización de las tasas de interés y el levantamiento del control de precios de los productos de primera necesidad; se modificó el marco legal y administrativo del Estado a partir de una nueva Constitución (1992), donde se consagra la elección directa de intendentes o alcaldes, se prohíbe la reelección del Presidente y Vicepresidente de la República; se estableció una nueva ley de funcionamiento del Ministerio de Hacienda (1991) y otra nueva ley tributaria (1991), y se crearon incentivos para las inversiones de capital y la promoción de las exportaciones (1990-1991).

---

<sup>3</sup> Ffrench-Davis, Ricardo Ed. (2005). *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*. 2da Edición. CEPAL, p. 9: afirma que en “países menos desarrollados, las políticas deberían apuntar a un gradualismo pragmático para posibilitar mercados más completos e integrados, un equilibrio entre las metas macroeconómicas y macro sociales; políticas completarias como capacitación de la mano de obra, difusión del conocimiento técnico y focalización en la pequeñas y medianas empresas para extender la productividad a todos los sectores”.

<sup>4</sup> Transparencia Internacional identifica a Paraguay en su índice de percepción de corrupción en la posición 98 de 102 países (2002); 123 de 133 (2003); 140 de 145 (2004) y 144 de 158 (2005); según Latinobarómetro en 1996: 59% de los paraguayos preferían un gobierno democrático y sólo 26% preferiría un gobierno dictatorial; para el 2005, sin embargo, solo 32% seguían apostando a un gobierno democrático y 44% a un gobierno dictatorial. El Foro Económico Mundial en su índice de competitividad ha ubicado al Paraguay en la posición 76 de un total de 80 países (2002-2003); 95 de 101 (2003-2004); 113 de 117 (2005-2006).

Con el segundo gobierno (1993-1998), se modificaron la carta orgánica del Banco Central, la ley de bancos y la ley de seguros; se promulgaron la ley de la industria maquiladora de exportación y la ley de reformas (sectorial de inversiones) con las recetas típicas del Consenso de Washington (Ley 281/93), que incluye: marco regulatorio de las inversiones, reformas comerciales, privatización de las empresas públicas, reformas fiscal y financiera, creación del mercado de valores y reformas de pensiones, con un financiamiento de US\$ 81 millones otorgado por uno de los organismos multilaterales. Con el tercer gobierno (1999-2002) se adoptaron una nueva ley de administración financiera del Estado y otra nueva ley de la función pública; además de una ley de la reforma de las empresas públicas de telefonía y agua; y se obtuvo un préstamo de Taiwán de alrededor de US\$ 490 millones para la reactivación económica.

Estas tres administraciones de gobierno tienen características similares. Priorizan el aspecto legal de la reforma y descuidan el proceso de cambio interno de la gestión pública. Tienen un excesivo apego a modelos externos. Pretenden dar un salto de una posición mínima de ordenamiento administrativo legal a otra máxima, imposible de alcanzar en un país de escasa tradición en el cumplimiento de las normas (*enforcement*), donde el ejercicio de la autoridad se mide más por la arbitrariedad de la imposición de la voluntad política que por los resultados y el cumplimiento de las reglas de juego. Soslayan el peso gravitante de la corrupción que sobrevive bajo nuevas formas de organización y nuevas normas. Desconocen la necesidad tanto de desarrollar mecanismos de control y castigo a los actos de corrupción como de incentivar las prácticas de la rendición de cuentas en la función pública. Y relegan la reforma del servicio civil y el desarrollo gradual de los mercados como de infraestructura y servicios públicos.<sup>5</sup>

Para evaluar los resultados de los dos primeros años del actual gobierno, desde una óptica de la economía política, no se deben ignorar los antecedentes más recientes. La recuperación económica es aun incipiente. En el 2005 el ingreso por habitante era de US\$ 1.300; una población cercana a 5,9 millones de habitantes; un PIB de US\$ 7.500 millones, generándose en el sector agropecuario casi el 30% del producto; y una población rural que abarca 42% del total. Paraguay sigue siendo el país con menor desarrollo relativo del Mercosur.<sup>6</sup> Su estructura productiva, su situación social y su sistema político e institucional son más parecidos a los países centroamericanos que a sus pares de la región.<sup>7</sup>

La economía paraguaya arrastra varios problemas estructurales que han impedido su crecimiento económico y han facilitado la expansión de la pobreza y la desigualdad en los últimos años, principalmente durante el período 1982-2002. Además, a partir de 1995 se han presentado nuevas situaciones adversas manifestadas por sucesivas crisis bancarias (1995-1998), el deterioro macroeconómico, una creciente expansión del déficit fiscal, y su aceleramiento entre 1999-2002, incluyendo el atraso del pago de la deuda interna y externa. La falta de gobernabilidad y la ausencia de un rumbo económico capaz de revertir la situación han generado una expectativa negativa de los agentes económicos y han conducido al país a una pérdida de confianza interna y externa.

La nueva Administración que asume en agosto de 2003 enfrenta una pesada herencia pero arranca su período (2003-2008) con una legitimidad de origen, de la que carecieron los dos últimos gobiernos de la transición. Además disponía de un diagnóstico comprensivo de la situación económica y un programa de gobierno que tenía identificados resultados esperados de forma inmediata y de

<sup>5</sup> Borda, Dionisio y F. Masi (1998). *Los Límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: Universidad Católica-CIDSEP.

<sup>6</sup> En el 2005, Argentina tiene un PIB de US\$ 151,1 miles de millones y una población de 38,2 millones; Brasil 604,8 miles de millones y una población de 185 millones; Uruguay 13,2 millones y una población de 3,4 millones.

<sup>7</sup> Paraguay tiene una economía agrícola, con una estructura dual: empresa agrícola moderna y agricultura familiar atrasada; su producción descansa sobre dos o tres productos de exportación, tiene baja presión tributaria y alta demanda de inversión en recursos humanos e infraestructura; instituciones políticas y del Estado débiles. Borda, Dionisio (1994). *Auge y Crisis de un Modelo Económico: el Caso Paraguayo*. Asunción: Universidad Católica.

corto plazo. Asimismo tenía una visión de mediano plazo de crecimiento con equidad, a ser construida con la sociedad civil, una vez ganada la confianza perdida, y mostraba inicialmente su voluntad política para enfrentar la corrupción existente, la pobreza creciente y la discrecionalidad en el manejo de las políticas públicas y los recursos del Estado, integrando un gabinete con un perfil más técnico que político sectario.<sup>8</sup>

Esta nota comienza con un breve recuento del estancamiento económico (1982-2002). La siguiente sección aborda la estrategia del gobierno para enfrentar el desafío del deterioro económico y social del país. La parte central del presente estudio consiste en evaluar, en primer lugar, los logros y avances de las políticas económicas y las reformas de los primeros años (2003-2005) en varias áreas: gobernabilidad, recuperación de la confianza, reformas estructurales y políticas aplicadas; y, en segundo lugar, examina los obstáculos y restricciones, tanto de corto plazo como de mediano plazo, para facilitar la continuidad de estos logros. Concluye esta última sección que los avances logrados en estos dos años han permitido reestablecer el equilibrio fiscal, eliminar los atrasos de la deuda externa, iniciar una recuperación económica, ayudada por las condiciones favorables de la región, y recuperar la confianza hacia el gobierno.

Si bien esta confianza lograda por los resultados fiscales y algunas reformas estructurales encaradas ha permitido mantener un clima inicial de gobernabilidad, no ha generado un crecimiento de las inversiones públicas ni un ambiente favorable de negocios para impulsar las inversiones privadas. El temprano electoralismo primero para las internas del partido de gobierno (febrero y julio 2006), luego, las elecciones municipales (noviembre 2006) y una posible Asamblea Nacional Constituyente (2007) u otro mecanismo jurídico para modificar la Constitución y permitir la reelección, provocan incertidumbre y son amenazas potenciales para avanzar e inclusive mantener los logros acumulados para lo que resta de la actual administración (2006-2008). A pesar de un acuerdo entre el gobierno y los representantes de la sociedad civil (noviembre 2004) para encarar una estrategia de crecimiento económico sostenido sobre nuevas bases productivas y una política social basada en fundamentos económicos y no sectarios, la implementación de dicha estrategia resulta poco probable. El curso de los acontecimientos actuales indica que las reglas políticas de juego no han cambiado en su esencia y que probablemente los intentos de reformas terminarían nuevamente en una oportunidad perdida para encarar el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

---

<sup>8</sup> Contrariamente a otros partidos políticos de América Latina, el Partido Colorado se ha caracterizado por excluir de la función pública y en especial de los mandos superiores y cargos ministeriales a personas no afiliadas a dicho partido, inclusive al interior del propio partido se excluye a las personas con marcado perfil técnico.

## **Estancamiento económico e inestabilidad política (1982-2002)**

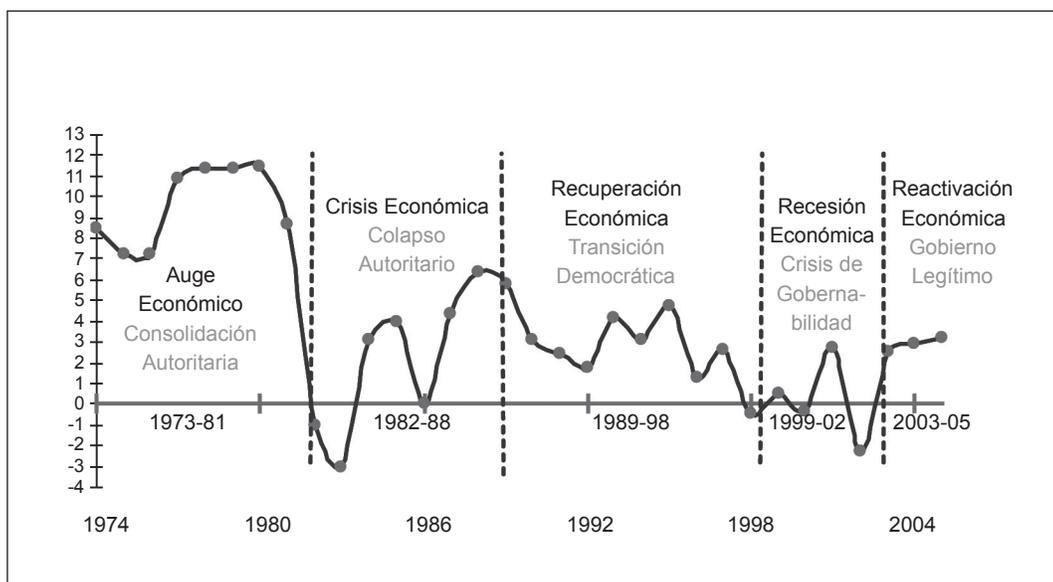
---

Paraguay ha iniciado el proceso de reformas económicas y el de la transición a la democracia en los noventa, después de dos décadas de estancamiento económico y de un golpe de Estado (febrero de 1989). Con esta acción militar, se abren las puertas a la democracia en el país, después de 35 años de dictadura, pero, hasta ahora, sin revertir la situación de bajo crecimiento económico. A la actual administración (2003-2008), han precedido tres presidentes electos (A. Rodríguez: 1989-1993; J.C. Wasmosy: 1993-1998, y R. Cubas: 1998-2003). El último, antes de cumplir un año de su mandato, fue reemplazado por un gobierno designado por el Parlamento (L.A. González M.: 1999-2003), frente a su inminente destitución vía juicio político, por el asesinato del vicepresidente (marzo 1999). En este período de 16 años de democracia, además, se dieron tres intentos fallidos de golpes de Estado (diciembre 1995, abril 1996 y diciembre 2001) que denotan la escasa tradición democrática de la sociedad, en particular de la clase política, y el débil desarrollo del Estado.

En este tipo de entorno, el comportamiento económico y las políticas públicas han estado fuertemente condicionadas por la inestabilidad política y las fallas gemelas históricas: insuficiencia de Estado y escaso desarrollo de los mercados. Junto con los factores exógenos, el ciclo económico de expansión y contracción de las tres últimas décadas, está marcado por el ciclo político, también constatado

en otras sociedades,<sup>9</sup> pero con mayor razón en el caso paraguayo por la vigencia ininterrumpida de un único partido en el ejercicio del poder con múltiples disputas internas de liderazgos (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**CICLO ECONÓMICO Y CICLO POLÍTICO**  
(Porcentual del PIB)



Fuente: BCP: Cuentas Nacionales.

La primera etapa (1973-1981) se ha caracterizado por un auge económico sin precedentes, con un crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) real de 9,4% y del PIB per cápita de 6,2%. Este salto significativo en la actividad económica coincide con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú (compartida con el Brasil),<sup>10</sup> la expansión de la frontera agrícola en tierras fiscales y la hegemonía de la dictadura militar.

La segunda fase (1982-1988) representa el período de crisis económica y política, expresada en una fuerte caída de la tasa de crecimiento económico y el deterioro del régimen político autoritario. El crecimiento promedio anual del PIB fue de apenas 1,96% y del PIB per cápita de -1,1%.

La tercera etapa (1989-1998) se inicia con una ligera recuperación económica y es el punto de partida de la transición a la democracia (1989). El incremento porcentual anual del PIB logra ubicarse en 2,9% y la tasa de crecimiento por habitante muestra una recuperación de 0,1%. Este período también ha sido de cambios importantes en la política económica e institucional del país, como ya se señalara. Se abandonaron el régimen de cambios múltiples y los controles de precios; se liberaron los mercados financieros y se redujeron los encajes legales; se simplificaron los impuestos; se promulgaron nuevas leyes económicas: la del Ministerio de Hacienda (Ley 109/91); la de reforma tributaria (Ley 125/91), la nueva Carta Orgánica del Banco Central (Ley 489/95), la de los bancos (Ley 861/96), la de Seguros (Ley 897/96) y de las instituciones creadas por la nueva Constitución Nacional (1992) como la Contraloría General de la República, Auditoría General de la Nación, entre otras. Pero por objetivos maximalistas, fallas en la secuencia de las reformas, subestimar las restricciones de recursos humanos y tecnológicos, en esta etapa se producen las crisis bancarias más

<sup>9</sup> Alesina, A. y D. Rodrik (1994). "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*. 109: 465-90.

<sup>10</sup> La hidroeléctrica de Itaipú contribuyó con el desarrollo del sector de las construcciones, transporte y del sector servicio, principalmente financiero.

grandes del país. De 34 bancos y 63 empresas financieras existentes entre 1995-98, permanecieron en plaza sólo 18 bancos y 22 financieras. El costo estimado de la crisis financiera fue de alrededor del 10% del PIB y su efecto sobre el sector real ha sido fuerte y prolongado, asimismo sobre los ahorristas afectados.

La cuarta etapa (1999-2002)<sup>11</sup> se caracteriza por una retracción económica y una crisis de gobernabilidad. Es un período marcado por tres años de recesión (1998, 2000 y 2002), un crecimiento real del PIB anual de 0,1% y una tasa de crecimiento anual promedio por habitante de -2,9%. Todo ello a pesar de un préstamo de Taiwán para la reactivación económica de alrededor de US\$ 500 millones. La caída de los precios internacionales de la soja y del algodón (1999-2002) —principales rubros de exportación juntamente con la carne vacuna— fue significativa y representó un descenso de -3,9% y -10,8% respectivamente con relación al período anterior (1989-1998). En este período el gabinete del gobierno estuvo también integrado por ministros pertenecientes a los partidos de oposición con representación parlamentaria. La distribución de cuotas de poder sin un compromiso programático, y la nula experiencia de coaliciones política en el país, han contribuido a debilitar la gobernabilidad.

Durante estos ciclos o etapas, la estructura productiva basada en el sector agrícola ha variado poco; su crecimiento ha sido desigual y expuesto a los efectos de los factores exógenos adversos (clima y precio internacional). La participación del sector agrícola en el PIB global desde los setenta hasta fines de los noventa ha oscilado entre el 15% y 16% (Cuadro 1). En el período más reciente dicha participación ha aumentado de 17,6% (1999-2002) a 21,2% (2003-2004). El sector industrial, por el contrario, ha venido mostrando una caída en la participación del PIB. En las décadas de los setenta y ochenta su participación ha sido de 17,2%, pero más recientemente, ha experimentado un ligero descenso de 14,1% a 13,4%. La participación de los otros sectores: ganadería y servicios, ha estado oscilando entre 8,8% a 7,6% y entre 50% y 52,3% respectivamente en el período comparado.

**Cuadro 1**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES**  
(Tasa de participación)

| Años      | Agricultura | Ganadería | Industria | Servicios |
|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| 1976-1981 | 15,6        | 9,0       | 17,1      | 50,0      |
| 1982-1988 | 15,8        | 7,8       | 16,3      | 50,9      |
| 1989-1998 | 16,3        | 7,6       | 15,1      | 52,2      |
| 1999-2002 | 17,6        | 7,9       | 14,1      | 52,3      |
| 2003-2005 | 21,3        | 7,9       | 14,0      | 50,3      |

**Fuente:** BCP: Cuentas Nacionales.

En general, el comportamiento del PIB real está vinculado muy fuertemente a la variación del crecimiento del sector agrícola. Durante el período de auge económico (9,4% anual), el incremento del sector agrícola ha sido de 8,6% y el del sector industrial de 10,3% por estar este último, en ese entonces, más vinculado al sector agrícola y al sector de las construcciones y transporte. Durante el largo período de estancamiento económico (2%), desde 1982 hasta 2002, la tasa de crecimiento agrícola ha estado en torno del 3,8% (1982-1988), de 2,9% (1989-1998) y de 3,5% (1999-2002). Durante la recuperación económica del 2003-2004 (3,5%) nuevamente el motor del crecimiento ha

<sup>11</sup> En realidad el período constitucional es de 15 de agosto de 1998 al 15 de agosto de 2003 pero por el cambio de presidente en marzo de 1999 se considera esta cuarta etapa 1999-2002 y el nuevo gobierno electo, que asume en agosto, comparte ya las decisiones desde abril 2003, conocido el resultado de las urnas.

sido el sector agrícola, con un salto de 9,6% en dicho período, fuertemente influenciado por la expansión del cultivo de la soja.<sup>12</sup>

En relación a la demanda agregada, llaman la atención dos hechos: el comportamiento de las inversiones y de las exportaciones. El coeficiente de inversión se retrae del 24,5% entre 1991-98 a 19,3% en el período 1999-2002. Entre 2003-2004, dicho coeficiente aumenta ligeramente a 20,4% del PIB. El inicio de la recuperación económica de los años considerados fue más bien un resultado de la expansión de la utilización de la capacidad instalada, sin perder de vista la posible dificultad de medición de esta variable, generalmente sobreestimada.

Por su parte, la exportación ha tenido un comportamiento errático afectado por las condiciones externas y por las distorsiones que genera la reexportación de productos importados.<sup>13</sup> De un déficit comercial del orden de 4,6% del PIB en los setenta y ochenta, se registra un empeoramiento en el período 1989-2002, con un saldo de -12% y una ligera recuperación en el 2003 del -10,3% del PIB.<sup>14</sup> Entre 2004 y 2005, el saldo comercial como porcentaje del PIB se amplía, de -14,8% a -20,4%. Estas cifras son oficiales, probablemente no reflejan el movimiento del comercio internacional real.

Tanto la participación como el crecimiento de la exportación han sido inestables, debido a factores no controlables internamente, como el clima, o externamente, como los precios internacionales de la soja y del algodón, rubros principales de exportación. Asimismo, pueden existir distorsiones generadas por los datos de comercio exterior, por las dificultades que representan la reexportación de productos importados y el contrabando. Los términos de intercambio han sido desfavorables al país. Desde 1998, dicho ratio tuvo una caída continua hasta 2002, para luego recuperarse en 2003-2004 y volver a experimentar un deterioro en 2005.<sup>15</sup>

En resumen, las dos décadas (1982-2002) marcadas por la caída de la dictadura y la transición democrática se distinguen por el bajo crecimiento económico, con un promedio anual del orden del 2% y una tasa del PIB por habitante de -0,8%. Este período de estancamiento económico obedece, en parte, a la fragilidad del modelo de desarrollo —basado en la agricultura de escasa diversificación de los productos para la exportación, en el predominio del Estado como principal generador de empleo y en la triangulación de productos de importación y reexportación— y, en parte, a la vulnerabilidad propia de una economía pequeña y expuesta a los cambios de origen exógeno (clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas internacionales de interés).<sup>16</sup>

Además, con la transición, a partir de 1989, emergen dos dimensiones que generan inestabilidad política. La primera es la permanente rotación de ministros, presidentes o directores de empresas y entes públicos. Estos cambios contribuyen a crear incertidumbre, dado el bajo desarrollo institucional del Estado, la falta de una experiencia de estrategia compartida de desarrollo y de políticas económicas definidas, que generan una alta dependencia de las instituciones del liderazgo personal.<sup>17</sup> La segunda es la inestabilidad política y la emergencia de problemas de gobernabilidad; esta última surge a partir de la dudosa legitimidad de los gobernantes electos.<sup>18</sup> Ambas situaciones han erosionado la confianza pública y han impedido el incremento de los niveles de inversión de capital. Por consiguiente, la fragilidad de la estructura productiva, la vulnerabilidad a los factores exógenos y la inestabilidad política explican el estancamiento económico —iniciado en el período 1982-1998— en el Paraguay,

<sup>12</sup> Banco Central del Paraguay: Cuentas Nacionales.

<sup>13</sup> *Ibidem*. La reexportación se refiere a los productos importados por el Paraguay y reenviados luego al exterior como exportación, incluye artículos de electrodomésticos, de electrónica, prendas de vestir, etc.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> CEPAL (2005) *Balance Preliminar de América Latina y el Caribe*.

<sup>16</sup> Borda, D. y F. Masi, (ver R. Bouza) (2002). *Realidades Nacionales Comparadas*. Buenos Aires: Altamira Fundación OSDE.

<sup>17</sup> Borda, D. y F. Masi, (1998). *Los Límites de la Transición: Economía y Estado en los años 90*. Asunción: Universidad Católica – CIDSEP.

<sup>18</sup> Las elecciones internas de 1992 del partido oficialista fueron consideradas fraudulentas y marcan un capítulo de ilegitimidad en la transición que se prolonga durante el período 1993-1998.

y no las típicamente observadas en otros países de la región como las deudas públicas, la hiperinflación, la liberalización del comercio, o por el ingreso de capital financiero de corto plazo.<sup>19</sup>

El deterioro de la situación económica y política, sin embargo, cobra más fuerza en 1999-2002, cuando el país sufre una desaceleración económica significativa, en parte, como consecuencia de las crisis de las economías de la región y, en parte, por los escasos resultados de algunas reformas encaradas desde 1989, el efecto rezagado de las crisis bancarias y por el debilitamiento de la gobernabilidad. Como los otros países de la región,<sup>20</sup> sin embargo, Paraguay experimenta una doble frustración con los resultados de la democracia y de las reformas de mercado y la ciudadanía tiende a correlacionar la democracia con recesión económica, pérdida de empleo e inseguridad, tal como lo muestran los indicadores ya mencionados.

El último gobierno electo (2003-2008), si bien logra una legitimidad de origen, hereda una doble crisis: política y económica. Por una parte, empeora la gobernabilidad y experimenta una severa recesión económica con el aumento del desempleo y expansión de la pobreza. Por otra parte, se asiste a un déficit fiscal creciente, atrasos en el cumplimiento del servicio de la deuda interna y externa, dificultades financieras del sector privado derivadas de las crisis bancarias (1995-1998 y 2002), y el debilitamiento de las instituciones. Frente a estos desafíos, surgen tres preguntas fundamentales: ¿Cómo el nuevo gobierno (instalado en agosto del 2003) pretende reestablecer la gobernabilidad y revertir la recesión de 2002, la cesación de pagos de la deuda interna y la amenaza de cesación de pagos de la deuda externa al cierre del 2003? ¿Cuáles son las alternativas para retomar el sendero del crecimiento económico y desarrollar las instituciones públicas para contrarrestar las dos décadas perdidas de los ochenta y noventa? ¿Cómo es posible avanzar hacia la consolidación de la democracia, y hacia la construcción del cimiento de un nuevo modelo de desarrollo?

---

<sup>19</sup> Una de las ventajas comparativas de Paraguay en la región consistía precisamente por ser una economía muy abierta reexportadora de productos importados al Brasil y la Argentina por las altas tasas arancelarias. El escaso desarrollo del sector financiero, una bancarización no mayor al 10% y el incipiente desarrollo del mercado de valores, sin cotizar en el mercado internacional colocaba al Paraguay fuera de itinerario de la inversión financiera de corto plazo.

<sup>20</sup> Ocampo, J.A. (2001) *Economía y Democracia*. PNUD-CEPAL.

## **Estrategia para la recuperación económica (2003-2008)**

---

Las dos tareas centrales de la nueva administración consistían, por consiguiente, en elaborar un diagnóstico realista de la situación económica y trazar estrategias y políticas para revertir la situación de deterioro económico y político. El partido ganador que tomaría la conducción (2003-2008) tenía una dilatada experiencia en el ejercicio del poder de alrededor de 60 años, con una organización y disciplina similares a los antiguos regímenes totalitarios, caracterizados por el maridaje Estado-partido. El acceso al poder significaba para esta agrupación la posibilidad de acumulación de capital, y generación de empleo para operadores políticos. En la transición esta práctica política ha sido diseminada también al interior de la mayoría de los partidos de la oposición. Y la ineficiencia del Estado, la corrupción, el prebendarismo y clientelismo se hacían más visibles en un entorno recesivo, con crisis bancarias recientes y signos crecientes de cesación de pagos fiscales al cierre del 2002.

### **Punto de partida**

La situación política y económica en agosto de 2003 reflejaba serios problemas de mediano y corto plazo. Como ya se señalara, en los últimos 20 años (1982-2002) la tasa de crecimiento económico aumentaba (2%), a un ritmo menor que la tasa poblacional (2,8%), y en los últimos cinco años (1998-2002) la economía paraguaya experimentaba tres años de recesión y un crecimiento anual promedio del PIB por habitante de -2,5%.

Este crecimiento lento de la economía ha significado un empeoramiento de la situación del empleo, y una expansión de la pobreza y de la desigualdad. La tasa de desempleo y la de subocupación en 1997/98 estaban en torno al 14,9% y 19,2%, respectivamente. Para el 2002, por el efecto de la recesión, el desempleo llega a 17,1% y la subocupación a 22,5% con relación al total de la fuerza laboral (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN**  
(País total)

| Años    | Desempleo            |                     |       | Subocupación         |                        |       |
|---------|----------------------|---------------------|-------|----------------------|------------------------|-------|
|         | Abierto <sup>a</sup> | Oculto <sup>b</sup> | Total | Visible <sup>c</sup> | Invisible <sup>d</sup> | Total |
| 1995    | 3,4                  | 2,6                 | 6,0   | 6,1                  | 10,6                   | 16,7  |
| 1997/98 | 5,4                  | 9,5                 | 14,9  | 6,5                  | 12,7                   | 19,2  |
| 1999    | 6,8                  | 9,7                 | 16,5  | 6,1                  | 11,5                   | 17,6  |
| 2000/01 | 7,6                  | 8,3                 | 15,9  | 7,7                  | 14,4                   | 22,1  |
| 2002    | 10,8                 | 6,3                 | 17,1  | 7,8                  | 14,7                   | 22,5  |
| 2003    | 8,1                  | 5,3                 | 13,4  | 7,6                  | 16,5                   | 24,1  |
| 2004    | 7,3                  | 3,9                 | 11,2  | 8,1                  | 16,1                   | 24,2  |
| 2005    | 5,8                  | 3,7                 | 9,5   | 6,7                  | 18,4                   | 25,1  |

**Fuente:** Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

<sup>a</sup> Desempleo Abierto: Personas en edad laboral que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar empleo asalariado o un empleo independiente.

<sup>b</sup> Desempleo Oculto: Personas que no estaban trabajando y no buscaron trabajo durante el período de referencia, porque no creen posible encontrarlo.

<sup>c</sup> Subocupación Visible: Personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

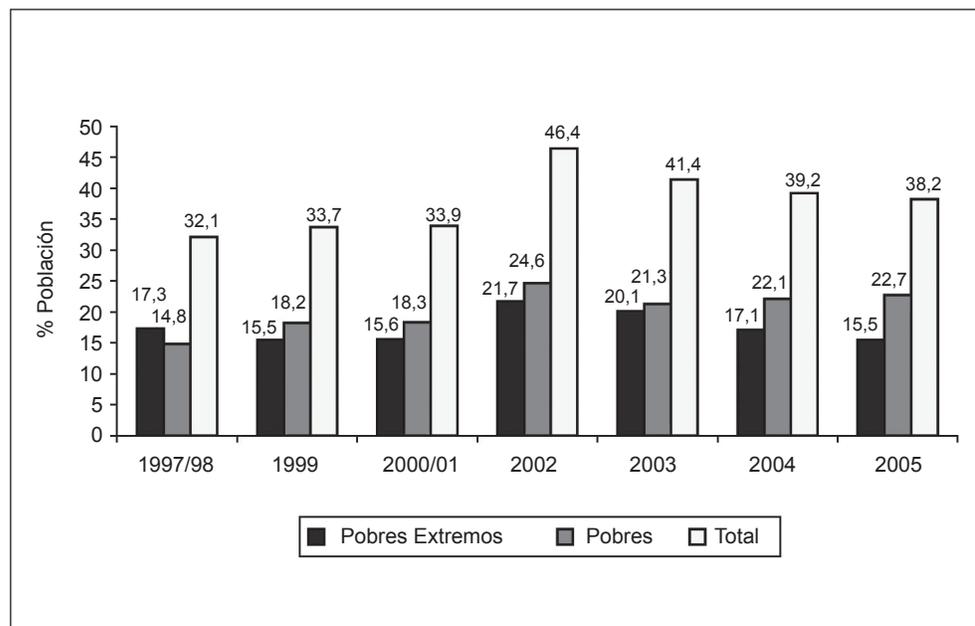
<sup>d</sup> Subocupación Invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período.

La pobreza sigue un comportamiento similar. De un 32,1% en 1997/98 se incrementaba a 46,4% en 2002, con una expansión significativa de la extrema pobreza de 17,3% a 21,7% a nivel país y con una mayor incidencia en el área rural (Gráfico 2). Asimismo, aumentaba el nivel de desigualdad; el Índice de Gini en 1990 era de 0,447, mientras que en el 2001 y 2003 dicho Índice se ubicaba en 0,57 y 0,56 respectivamente.<sup>21</sup>

Contrariamente a la tendencia histórica de los setenta y ochenta, la estabilidad macroeconómica también ingresaba a una etapa de deterioro y rápido desequilibrio. En primer lugar la tasa de inflación y el déficit fiscal registraban una llamativa expansión. La inflación anual promedio en 1998-2002 era del 10,3%, llegando a un pico de 14,6% en 2002. Asimismo, el déficit fiscal tenía un crecimiento explosivo de 1,0% del PIB en 1998 a 3,3% en 2002, con un promedio anual negativo durante el período mencionado de 2,7% del PIB. Una de las causas del rápido incremento del déficit fiscal constituía el déficit operacional de las cajas de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, responsables del 75% del déficit fiscal en 2002. Al mismo tiempo que los ingresos tributarios no aumentaban, los gastos en salarios y pagos del servicio de la deuda se incrementaban y, presionaban negativamente sobre las cuentas fiscales. Los números del deterioro macroeconómico no son dramáticos como en otros países, pero sí preocupantes con respecto a las cifras tradicionales del Paraguay.

<sup>21</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina*.

**Gráfico 2**  
**POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA<sup>a</sup> Y POBREZA EXTREMA<sup>b</sup>**  
 (% sobre población total)



**Fuente:** Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y Pobreza, DGEEC.

<sup>a</sup> Pobreza: Es cuando el nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) de una población es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisfacen los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana).

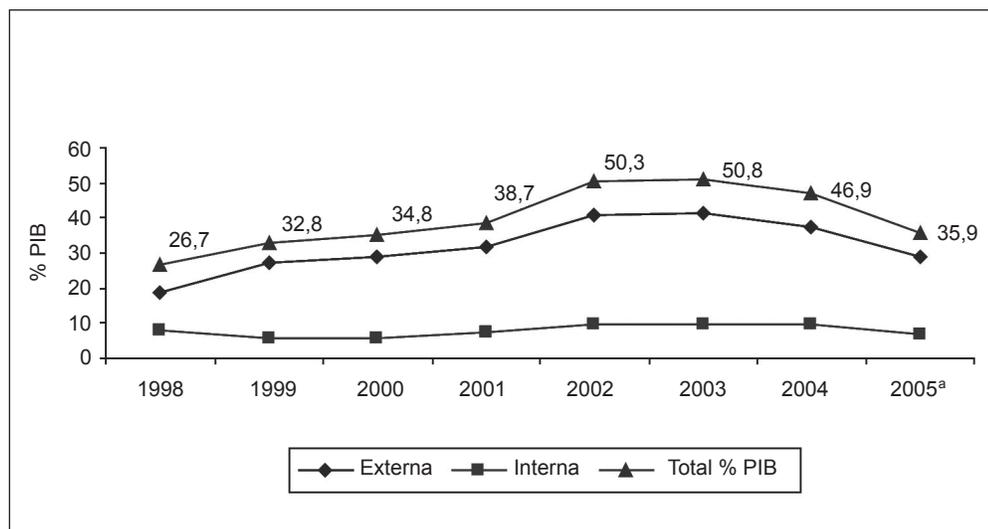
<sup>b</sup> Pobreza Extrema: Se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas.

En segundo lugar, y contrariamente a la tendencia de los últimos quince años, el saldo de la deuda externa aumentaba y el pago de la deuda sufría atrasos, sobre todo, las deudas internas y algunas deudas externas con organismos bilaterales. Las deudas vencidas en agosto de 2003 totalizaban US\$ 64 millones, incluyendo organismos multilaterales (14 millones), bonos del Tesoro (18 millones) y organismos bilaterales (32 millones).<sup>22</sup>

El coeficiente de la deuda pública de un nivel de 26,7% del PIB en 1998 pasa a 50,3% en 2002, con un fuerte incremento de la deuda externa, alcanzando un nivel récord en dicho año de 36,7%, en parte, por el efecto del préstamo de Taiwán (Gráfico 3).

<sup>22</sup> Cabrera, Mauricio, et al. (2003) "Manejo de la deuda pública en Paraguay". Informe de consultoría, BID.

**Gráfico 3**  
**DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA**  
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: BCP. Informe Económico.

<sup>a</sup> Cifra preliminar.

La situación financiera del gobierno central antes del 15 de agosto de 2003 era sumamente delicada. Según una estimación realizada en agosto ese año, al cierre de diciembre 2003, el desequilibrio financiero estaría en el orden de US\$ 300 millones, que representaba aproximadamente siete meses de ingresos tributarios, considerando el promedio de recaudación anual.<sup>23</sup>

En tercer lugar, las variables macroeconómicas vinculadas al sistema financiero mostraban también un creciente deterioro, en 2002:<sup>24</sup> i) una tasa de morosidad (13,5%), ii) una mayor tasa de intermediación financiera (71,7%), y iii) una dolarización de los depósitos (69%) y de créditos (60%).

## Programas y políticas económicas del gobierno (2003-2008)

Como se ha visto previamente, el modelo económico, ineficiente y poco equitativo, los factores exógenos volátiles y adversos, y la debilidad institucional del Estado y de los partidos políticos han sido responsables de un crecimiento económico lento e inestable. Con la transición a la democracia no se producen cambios en la situación económica, sino que, por el contrario, se generan nuevos problemas como el de gobernabilidad, el brote de inestabilidad macroeconómica, y la pérdida de confianza en las políticas públicas para resolver el problema del acceso al empleo y reducir los niveles de la pobreza y la inseguridad.

Frente a esta situación, el nuevo gobierno definía cuatro pilares en el marco de su estrategia de desarrollo para los cinco años:<sup>25</sup>

- i) Recuperar la confianza en las instituciones del Estado mediante la lucha contra la corrupción, la evasión impositiva y la ineficiencia de la administración pública;
- ii) Promover la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas y en el control de la gestión pública;

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Las elecciones generales se llevaron a cabo en abril 2003.

<sup>25</sup> Duarte Frutos, Nicanor (2003), *Programa de Gobierno ANR: Agenda para un país mejor, 2003-2008*.

- iii) Impulsar el crecimiento económico con generación de empleo, con base en un nuevo modelo de desarrollo agroindustrial, con responsabilidad social, fiscal y medioambiental; y
- iv) Reducir la pobreza y la desigualdad con acciones directas y focalizadas que permitan el acceso a la salud, educación y servicios básicos, y políticas de equidad.

Entre los varios problemas a encarar estaban aquellos que requerían resultados inmediatos; una suerte de aprobar el examen de los 100 días de gobierno.<sup>26</sup> Se han privilegiado entre las dificultades inmediatas las más relevantes. La primera tarea y la más importante consistía en construir la confianza entre gobierno y sociedad, lo que suponía principalmente mostrar resultados tangibles en la lucha contra la corrupción y la evasión impositiva. La segunda tarea, el gobierno estaba obligado a demostrar signos de recuperación económica al cierre del año y construir las bases para la reactivación económica del año 2004.

La tercera prioridad era mejorar las expectativas de los agentes financieros, lo que implicaba fundamentalmente revertir el deterioro de las finanzas públicas e iniciar conversaciones para negociar la deuda pública. Esta meta suponía, por una parte, superar la cesación de pagos domésticos por incumplimiento de honrar los intereses de los bonos del Tesoro, diseñar una estrategia para evitar la cesación de pago con los organismos multilaterales a fin de año y disminuir el déficit fiscal. Además de estas tres prioridades, el gobierno debía abrirse a la sociedad civil y trabajar con el Congreso Nacional para acordar una agenda de reformas inmediatas y de corto plazo, sin perder de vista la estrategia de desarrollo económico del quinquenio (2003-2008).

Los objetivos de corto plazo enmarcados para 2004 apuntaban básicamente a las reformas estructurales con fuerte énfasis en la parte fiscal y financiera. En el campo fiscal, la primera prioridad era lograr la aprobación de un Presupuesto General de la Nación 2004 equilibrado, con estimaciones realistas y asignación transparente y racional. La práctica recurrente ha sido promulgar un presupuesto sobreestimado, con incremento de sueldos, con aumento de transferencias a las cajas de jubilados públicos para financiar sus déficits operativos y, sobre todo, realizar asignaciones de recursos que no correspondían a un plan económico ni se sustentaban en las posibilidades reales de la recaudación tributaria u otras fuentes de ingresos genuinos. Esta práctica discrecional ha logrado ampliar anualmente el déficit fiscal, sumado al efecto de recesión económica.

La segunda prioridad era corregir la situación deficitaria de las cajas fiscales (régimen de jubilaciones y pensiones del sector público) y asegurar un funcionamiento equilibrado y sostenible en el corto y mediano plazo. Esta reforma implicaba, al mismo tiempo, corregir las heterogeneidades de aportes y beneficios dentro de los diferentes regímenes de jubilaciones para mejorar la equidad al interior del sector público.

La tercera prioridad de corto plazo consistía en lograr modernizar la administración tributaria y reducir la inequidades impositivas de manera a evitar la evasión, fomentar la formalización de la economía y obtener una mayor presión tributaria, por encima de un promedio histórico de 10% del PIB.

La última prioridad en el campo fiscal era promover la actualización y perfeccionamiento de las normativas legales de la aduana para mejorar la recaudación, combatir la corrupción y disminuir el costo del servicio para el sector privado. Además de los cambios normativos, el gobierno estaba obligado a mostrar resultados inmediatos como consecuencia de la mejora de la gestión en el área fiscal.

Los objetivos de corto plazo para el área financiera eran básicamente dos. El primero consistía en lograr garantías de depósitos para los ahorristas y la resolución rápida de posibles crisis de entidades

---

<sup>26</sup> Esta sección corresponde a las presentaciones realizadas por el Ministro de Hacienda en el Congreso Nacional el 8 de agosto de 2003 y en la reunión con empresarios nacionales el 9 de agosto del 2003.

financieras. Las dificultades del sistema financiero, su fragilidad y su vulnerabilidad y los mecanismos de resolución lentos y costosos, requerían mayor agilidad para resolver las dificultades de las entidades del sistema financiero y proteger a los ahorristas, más aún después de las crisis de 1995-98 y 2002. El segundo, apuntaba a reestructurar la banca pública, fusionando las siete entidades del sistema en dos tipos: banca de primer piso y banca de segundo piso. Con esta reestructuración se pretendía combatir la corrupción, la ineficiencia y el impacto fiscal negativo que significaba mantener el sistema actual con altas tasas de morosidad, concesiones de préstamos no basados en criterios económicos y financieros y frecuentes condonaciones de deudas, generando un clima de riesgo moral.

Los objetivos de mediano plazo (2005-2008) se resumían en:

- i) Reforma de la administración pública, incluyendo la reforma de las empresas públicas;
- ii) Institucionalización y desarrollo del servicio civil;
- iii) Fortalecimiento del sistema financiero y desarrollo del mercado de capitales;
- iv) Adopción de un nuevo modelo agroindustrial con inversiones fuertes en recursos humanos e infraestructuras; y,
- v) Reducción de la pobreza y la desigualdad.

## **Políticas económicas y reformas (2003-2005)**

---

En esta sección se evalúan los logros y avances de los dos primeros años de la nueva administración y los obstáculos y restricciones para mantener la sostenibilidad macroeconómica, impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza y las desigualdades. Varios obstáculos deberían ser vencidos. La limitación en la capacidad de recursos humanos del sector público era uno de los mayores escollos; existe una gran heterogeneidad en el nivel de preparación, y arbitrariedad en las remuneraciones; éstas no responden a la responsabilidad que implica el cargo y capacidad exigida para su buen desempeño. Otra dificultad consiste en el desorden organizacional y gerencial de la burocracia que generaba superposiciones y, en otras áreas, insuficiencias. Asimismo, la evaluación de resultados de gestión, rendición de cuenta y la meritocracia eran conceptos desconocidos en el manejo del Estado tanto por el fuerte sectarismo político, como por la falta de una cultura de precautelar lo público y el bienestar colectivo.

### **Logros y avances**

Como se señalara en el breve diagnóstico, la tarea fundamental para el nuevo gobierno se centraba en recuperar la confianza, encarar un conjunto de reformas, resolver los atrasos de la deuda pública, reestablecer el equilibrio fiscal, crear condiciones para la estabilidad macroeconómica y la reactivación económica, y plantear las bases para un crecimiento sustentable. Esta tarea implicaba abandonar la vieja práctica política de la imposición e inaugurar el diálogo y la

construcción del consenso sobre los intereses nacionales y no sectoriales, articulando las diversas demandas y distribuyendo en forma equitativa, los costos y beneficios de la reforma entre los diferentes actores.

## Gobernabilidad y transparencia

Para encarar los problemas económicos inmediatos y de corto plazo, un paso importante dado por el gobierno ha sido la construcción del consenso para reestablecer la gobernabilidad y dar señales de una gestión más transparente (Recuadro 1). Un hecho sin precedentes ha sido la firma (octubre 2003) de la Agenda Interinstitucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre los principales proyectos de leyes que debían ser tratados para evitar la cesación de pagos, la crisis fiscal y la vulnerabilidad financiera, y para promover la reactivación económica. Esta era una muestra de voluntad política entre las partes para priorizar los objetivos nacionales.

Otro convenio relevante para construir la confianza ha constituido la firma (noviembre 2003) del Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y los Miembros de la Asociación de Bancos para renegociar los vencimientos de la deuda interna (Bonos del Tesoro) de US\$ 138,1 millones, inicialmente a tres años de plazo y con una tasa de interés del 9,5%. De acuerdo a las posibilidades financieras reales del Estado paraguayo, el cumplimiento de dicha obligación implicaba extender el período de rescate de los bonos a 5 años y a una tasa menor de la comprometida que iría aumentando gradualmente.

Por último, el gobierno también ha firmado (noviembre 2003) el Acuerdo para Fomentar la Formalidad, la Competitividad, la Equidad y la Responsabilidad Fiscal con el sector empresarial. El gobierno se comprometía a encarar una serie de reformas. Este acuerdo ratificaba, al mismo tiempo, el compromiso del sector privado de acompañar una reforma parcial de la ley tributaria, —de allí su nombre de Adecuación Fiscal— introduciendo por primera vez el impuesto a la renta personal y el impuesto a la renta de las empresas agropecuarias. Al mismo tiempo, se reducían las exenciones, se generalizaba el IVA, y se reducía el impuesto sobre la ganancia<sup>27</sup> de las empresas de 30% a 20% y luego al 10%.

Otra área de posicionamiento rápido del gobierno ha sido el mejoramiento de la transparencia y la participación ciudadana. Los gobiernos de la transición han sido criticados por descuidar estos temas. Un primer paso del gobierno para garantizar el esfuerzo de la lucha contra la corrupción ha sido el acuerdo suscrito (agosto 2003) por el Ministerio de Hacienda con el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI). Este acuerdo serviría para apoyar el Programa de Contrataciones Públicas, la administración fiscal, incluyendo la aduana, y para desarrollar la práctica de la rendición de cuentas de la gestión pública.

También, el Ministerio de Hacienda ha logrado tres acuerdos que establecen la cooperación con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana: Transparencia Internacional, Capítulo Paraguay (septiembre 2003); Red de Contralorías Ciudadanas (septiembre 2003) y Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (febrero 2004), para contribuir en la difusión de la ética en la función pública, al acceso a la información y a la transparencia en la gestión. Estos acuerdos no tienen precedentes en la relación entre el Ministerio de Hacienda y la sociedad civil.

---

<sup>27</sup> El impuesto a la renta sobre las ganancias de las empresas en términos efectivos no excedía el 10%, debido a las numerosas exenciones; además, las empresas de emisiones de capital abierta (SAECA), que cotizan en la Bolsa de Valores, pagan solo 10%. Por consiguiente, la estrategia consistió en sincerar la tasa nominal con la tasa efectiva eliminando las exenciones e incorporando, por primera vez, el impuesto a la renta personal y el impuesto a la ganancia de las empresas ganaderas y agrícolas. Siendo una economía agropecuaria, inexplicablemente el empresariado del sector agropecuario tenía el privilegio de no pagar este impuesto sobre sus utilidades. En otras palabras, se reduce la alícuota de un impuesto directo y se crea otro directo, el impuesto a la renta personal, y al mismo tiempo se extiende la base tributaria del impuesto directo existente, a la renta, a las empresas agropecuarias.

**Recuadro 1**  
**GOBERNABILIDAD Y CONSENSO**

**Acuerdo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Partidos Políticos**

El 9 de octubre de 2003, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los Presidentes de Partidos Políticos con representación parlamentaria convienen la “Agenda Interinstitucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo”, para racionalizar el gasto público y mantenimiento de los niveles de ingresos y egresos del Proyecto de Presupuesto de la Nación 2004, y presentar al Congreso para su tratamiento con celeridad los siguientes Proyectos de Ley:

- De la Caja Fiscal, que contemple la eliminación paulatina del déficit operativo.
- De la Adecuación Fiscal para simplificar y fortalecer la estructura de los órganos administrativos, aumentar el universo de contribuyentes y garantizar la equidad tributaria.
- De Código Aduanero para facilitar el comercio y combatir la corrupción y la evasión fiscal.
- De Reestructuración de la Deuda Pública para la recalendarización y pago de la deuda.
- De la Banca Pública que unifique y la divida en una de primer y otra de segundo piso, según sus beneficiarios respectivos.
- De la Reforma del Estado y de las Empresas Públicas.

**Acuerdo con Bancos y Financieras sobre reprogramación de la deuda interna**

El 6 de noviembre de 2003, firman un “Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y los miembros de la Asociación de Bancos Privados del Paraguay” para la renegociación de la deuda pública interna instrumentada en Bonos del Tesoro Nacional. Los representantes de los 14 Bancos, tenedores mayoritarios de los bonos, aceptan reducir la tasa de interés y extender el plazo y los montos de vencimiento de la deuda interna.

| ANTES DE LA NEGOCIACIÓN |  |                   | DESPUÉS DE LA NEGOCIACIÓN |  |                   |
|-------------------------|--|-------------------|---------------------------|--|-------------------|
| Año                     | Vencimientos de capital<br>(En millones de US\$) | Interés anual (%) | Año                       | Vencimientos de capital<br>(En millones de US\$) | Interés anual (%) |
| 2003                    | 83,4   | 9,5               | 2004                      | 9,0  | 7,0               |
| 2004                    | 48,8   | 9,5               | 2005                      | 21,0   | 7,0               |
| 2005                    | 5,9  | 9,5               | 2006                      | 34,0   | 7,0               |
|                         |  |                   | 2007                      | 40,0   | 9,0               |
|                         |  |                   | 2008                      | 34,1   | 9,5               |
| TOTAL                   | 138,1  |                   | TOTAL                     | 138,1  |                   |

**Acuerdo con el sector empresarial**

El 12 de noviembre de 2003, el Presidente de la República del Paraguay, el Ministro de Hacienda y los representantes de los gremios firman el “Acuerdo para fomentar la formalidad, la competitividad, la equidad y la responsabilidad fiscal”. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional un Proyecto de Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal con el propósito de transparentar las finanzas públicas, mejorar la eficiencia del Estado, asegurar la sostenibilidad fiscal, reasignar recursos para el desarrollo de la economía y los sectores sociales más carenciados, y acuerdan:

- Reducción de la tasa del impuesto a la Renta de las Empresas.
- Eliminación del Tributo Único y su sustitución por el Impuesto a la Renta de los Pequeños Contribuyentes.
- Introducción del Impuesto a la Renta Personal.
- Generalización del Impuesto al Valor Agregado (10%) y la adopción de medidas especiales para proteger la canasta familiar con una tasa diferenciada del 5%.
- Medida de emergencia solidaria de una Patente Fiscal a los automotores con una tasa máxima del 3%.
- Desarrollo de un plan de fortalecimiento institucional y de los recursos técnicos y humanos de la Subsecretaría de Tributación.
- Impulsar medidas adicionales de racionalización del gasto, transparencia fiscal y combate a la evasión.
- Establecer una mesa de diálogo para el análisis de la reforma y modernización del Sistema de Seguridad Social y el Código Laboral.
- Reafirmar el compromiso con la reforma judicial, la revisión del Código Penal y Procesal Penal y la reforma y fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado.

## Recuperación de la confianza internacional

Después de 43 años<sup>28</sup> y de dos intentos fallidos recientes (2001 y 2002), el gobierno logra un acuerdo con el FMI (15 de diciembre de 2003). Este acuerdo constituía también una condición para negociar con los demás organismos multilaterales y bilaterales. El *Stand by Agreement* plantea dos objetivos: crear las condiciones para un crecimiento sostenido y reducir la pobreza; y resolver los problemas de gestión del gobierno, mejorando la eficiencia y la transparencia de la función pública. El acuerdo de 15 meses con el FMI otorga al país un crédito precautorio de US\$ 73 millones y el programa define dos metas específicas: estabilizar la situación fiscal e iniciar las reformas estructurales en el sector público y en el sistema financiero. En relación a la política fiscal, se fijaba una meta de reducción del déficit no mayor de 0,3% del PIB para el 2003 y un superávit de 0,2% para el 2004. Por una parte, a través del aumento del ingreso tributario (mayor que el nivel de inflación), mediante medidas de mejoramiento de la administración tributaria y aduanera, se esperaba un incremento del 1% del PIB. Por otra parte, con la reducción del gasto público (menor que la tasa de inflación) se proponía principalmente, el control estricto del incremento del gasto en servicios personales (sueldos, salarios, etc.) de la administración central.

Otros resultados esperados dentro del campo fiscal eran la eliminación de los atrasos del pago de los servicios de la deuda y evitar la acumulación de nuevos atrasos del sector público no financiero, incluyendo pagos a los proveedores del Estado (deuda flotante) y cierre de la brecha financiera con un préstamo internacional de disponibilidad inmediata: el programa de recuperación económica y de reforma de la administración pública con el Banco Mundial de US\$ 30 millones y el de emergencia social con el Banco Interamericano de Desarrollo de otros US\$ 30 millones.

En relación a la política del sector monetario, el programa con el FMI establecía una inflación para 2004 por debajo de 8,5% (inflación esperada de 2003) y un crecimiento económico de 2,5%. Además, un conjunto de metas de reformas estructurales del sector fiscal (incluyendo las empresas públicas y el servicio civil) y financieros. Estas metas<sup>29</sup> han sido cumplidas en las seis revisiones realizadas por el Fondo.

La firma y el cumplimiento de las metas del programa con el FMI han servido para lograr nuevas operaciones con los organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y bilaterales (JBIC, Fonplata y Corporación Andina de Fomento). Asimismo el país logra en el 2004 elevar su calificación de riesgo país por primera vez desde 1995, a través de la firma calificadora de riesgo *Standard & Poor's*.

---

<sup>28</sup> Paraguay no ha tenido acuerdo con el FMI por mucho tiempo por su larga estabilidad macroeconómica y la ausencia de problemas de deuda externa. Recién en el período 1999-2002 se registró un deterioro relativo macroeconómico (déficit fiscal e inflación) y atraso del cumplimiento del servicio de la deuda.

<sup>29</sup> El Programa del acuerdo con el FMI contemplaba el cumplimiento de la meta en 15 meses (diciembre 2003 a marzo 2004), se logró una extensión, primeramente de seis meses (setiembre 2005) y luego de dos meses adicionales (noviembre 2005). Finalmente se aprobó la última revisión coincidente con la firma del nuevo Stand By (mayo de 2006).

## Reformas estructurales

El inicio de la reforma marca la promulgación de la Ley 2345 (Recuadro 2) de las Cajas Fiscales (diciembre 2003). Esta reforma encarada por el gobierno consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, del cual se hacía cargo el Gobierno Central.<sup>30</sup> Además del problema anual de transferencia para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios inmediatos porque: i) a mediano plazo era insostenible, ii) la heterogeneidad de las diferentes cajas significaba una grave falta de equidad en el sistema y iii) la no portabilidad del seguro al cambiar un funcionario de un sector a otro dentro del gobierno constituía un obstáculo serio para ordenar el sector público. Con algunas resistencias de los sindicatos de trabajadores estatales se logra la promulgación de la ley, con modificaciones introducidas en el Congreso Nacional.

Este cambio mantiene privilegios para los sectores más organizados y quienes han logrado mayores conquistas durante la transición: los trabajadores de la educación. Cabe destacar, sin embargo, que la repercusión inmediata de la reforma ha sido la reducción del déficit operativo de la caja por el aumento del aporte del funcionario público en servicio del 14% al 16%. Asimismo la sostenibilidad de la caja a largo plazo ha mejorado y la división en dos direcciones independientes: jubilaciones y pensiones, han permitido mejorar la gestión y disminuir el tráfico de influencia y la corrupción.

La reforma más polémica ha sido la Ley 2421 de Adecuación Fiscal, promulgada en julio de 2004 (Recuadro 3). La reforma tributaria contemplaba la formalización de la economía y corregir la muy baja presión tributaria (10% del PIB), manteniendo tasas impositivas bajas; ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos. La norma tributaria previa (Ley 125/91) tenía demasiado escapes legales (46 exenciones) que dificultaban la administración; adolecía de las inexplicables ausencias de otros impuestos universales, como el tributo sobre la renta personal, o sobre la ganancia del capital o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas.<sup>31</sup>

La nueva reforma simplificaba el sistema en una fórmula de 10-10-10; vale decir 10% de IVA para todos los productos (incluyendo a la soja, que es un cultivo empresarial) y servicios; 10% de impuesto a la renta personal con ingresos superiores a 10 salarios mínimos legales y 10% a la renta de todas las empresas (agropecuaria, industrial y de servicio). El rendimiento estimado con la vigencia plena de la reforma era del orden de 1,5% del PIB. El proyecto original ha sido alterado bajo la fuerte presión de los sectores afectados, principalmente de los sectores empresariales más influyentes y líderes políticos.

El razonamiento opuesto a la reforma argumentaba que, aún siendo Paraguay uno de los países con una menor presión tributaria (10-12% del PIB), la carga tributaria vigente, restaba competitividad al sector privado y una mayor recaudación no aseguraba, de todos modos, una mejora del ambiente de negocios como servicios públicos más eficientes y mejor infraestructura física porque el gobierno invertía mal sus recursos y existía un alto grado de corrupción.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Borda, D. Ed. (2003). *Globalización y Crisis Fiscal: casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Asunción: CADEP.

<sup>31</sup> Shome, P. et al. (1999) *Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario*. Departamento de Finanzas Públicas, FMI.

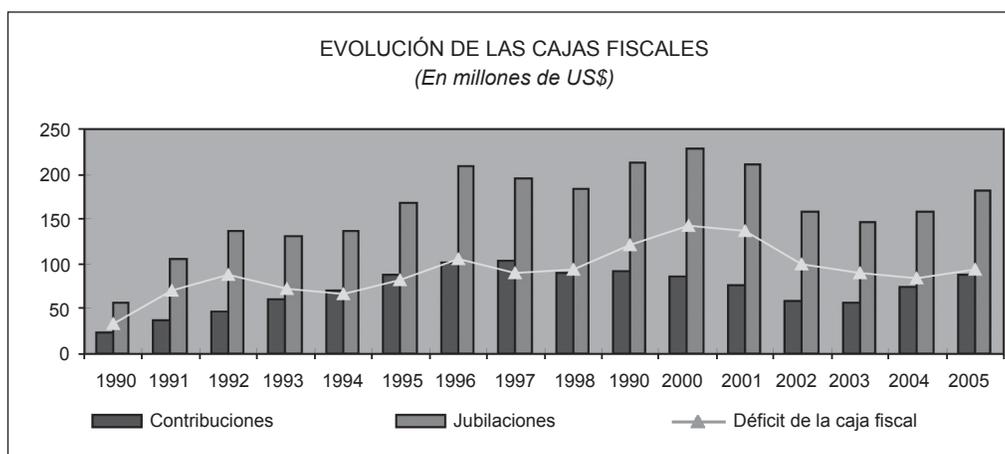
<sup>32</sup> Según Transparencia Internacional, el Índice de Percepción de la Corrupción de Paraguay es 2,1 (en la escala de 10 a 1) ubicándose en el rango 144 de 158 posibles.

## REFORMA DEL SISTEMA DE JUBILACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

La reforma tiene como objetivo asegurar un funcionamiento equilibrado y sostenible de las Cajas Fiscales en el corto y largo plazo. La misma contempla la transformación del marco legal; la reducción de las asimetrías en los beneficios de las diferentes cajas y la inclusión de disposiciones expresas que exigen metas e informes de gestión, auditorías anuales automáticas, y la depuración y actualización permanente de la base de datos.

El sistema incluye cajas de varios grupos de empleados estatales: funcionarios de la Administración Central, funcionarios del Poder Judicial, magisterio, docentes universitarios, policías, militares, que han contado con diferentes regímenes de beneficios que creaban situaciones de privilegio o de discriminación. La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, dependiente del Ministerio de Hacienda, es también la unidad administrativa responsable del pago de las pensiones a los excombatientes de la guerra del Chaco y a los herederos de sus derechos.

El déficit del sector contributivo de las Cajas Fiscales (Jubilaciones) constituía la fuente más importante del déficit del Gobierno Central y un grave problema para la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Las mencionadas cajas eran estructuralmente deficitarias y la insuficiencia de los aportes a los fondos de jubilaciones requería transferencias del Tesoro.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Política Fiscal.

El déficit global de las Cajas Fiscales (déficit del sector contributivo, más el del sector no contributivo) venía creciendo explosivamente hasta llegar a los G. 650.000 millones en el 2003 (US\$ 108,6 millones), lo que representaba el 2% del PIB. El Ministerio de Hacienda planteó, por consiguiente, la necesidad de corregir el desequilibrio financiero y la inequidad del sistema. Fue formulada la Ley 2345 de "Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal", promulgada el 24 de diciembre de 2003, que eleva del 14 al 16% la tasa de aportes de todos los programas de jubilaciones administrados por el Ministerio de Hacienda; suprime el pago de aguinaldo a jubilados y pensionados; y establece nuevas normas de edad de retiro y de base de cálculo de la jubilación.

Esta Ley dispuso, además, la separación de los sectores contributivos (jubilaciones) y no contributivos (pensiones) de las Cajas Fiscales. Varias de las medidas adoptadas con la Ley N° 2345/03 solo tendrán rendimiento financiero en el mediano plazo, pero su aplicación ya mejoró ostensiblemente el resultado del sector contributivo de las Cajas Fiscales.

DÉFICIT ACTUARIAL PRE Y POST REFORMA  
(En % del PIB)

| SECTORES                          | Pre   | Post  |
|-----------------------------------|-------|-------|
| Funcionarios y Empleados Públicos | -8,1  | -3,2  |
| Magistrados Judiciales            | -0,2  | 0,7   |
| Magisterio Nacional               | -34,7 | -13,2 |
| Docentes Universitarios           | -1,3  | -0,1  |
| Fuerzas Armadas                   | -18,1 | -12,7 |
| Fuerzas Policiales                | -15,5 | -9,7  |
| Veteranos y pensiones de Gracia   | -8,7  | -6,7  |
| TOTAL                             | -86,6 | -44,9 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2003.

REDUCCIÓN DEL DÉFICIT  
OPERATIVO

| Año  | Ingresos en US\$ | % PIB | Gastos en US\$ | % PIB | Saldo en US\$ | % PIB |
|------|------------------|-------|----------------|-------|---------------|-------|
| 2000 | 86               | 1,1   | 229            | 3,0   | 143           | 1,8   |
| 2001 | 76               | 1,1   | 214            | 3,1   | 138           | 2,0   |
| 2002 | 48               | 0,9   | 128            | 2,3   | 81            | 1,4   |
| 2003 | 62               | 1,0   | 158            | 2,6   | 96            | 1,6   |
| 2004 | 71               | 1,1   | 152            | 2,4   | 81            | 1,3   |
| 2005 | 88               | 1,2   | 184            | 2,5   | 96            | 1,3   |

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCP.

**Recuadro 3**  
**REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADECUACIÓN FISCAL**

La Adecuación Fiscal constituyó una de las iniciativas más importantes del nuevo gobierno para atacar la informalidad de la economía paraguaya, reducir la evasión de impuestos, asegurar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y volver más equitativo el sistema tributario del país.

La aprobación de la Ley 2421, promulgada el 5 de julio de 2004, representa un avance significativo:

- **Impuesto a la renta de la empresa.** Reduce del 30% al 10% (20% en el 2005 y el 10% en el 2006) la tasa general del impuesto a las ganancias de las actividades industriales, comerciales y de servicios.
- **Impuesto a la renta agropecuaria.** Las grandes explotaciones (> a 300 hectáreas (Ha) en la Región Oriental (RO) y a 1.500 Ha en el Chaco, CH) están sujetas a una tasa de 10% sobre la renta neta; mientras que a las medianas explotaciones (< a 300 Ha y > a 20 Ha para la RO; y < a 1.500 Ha y > a 100 Ha en el CH) se les aplicará una tasa de 2,5% sobre la renta presunta que se calculará sobre la base del índice de productividad. Quedan exoneradas las pequeñas explotaciones agropecuarias de hasta 20 Ha en la RO y de hasta 100 Ha en el CH.
- **Impuesto a la renta del pequeño contribuyente.** Introduce el impuesto a la renta del pequeño contribuyente con una tasa de 10% que sustituye al Tributo Único (4%) que excluía a las empresas unipersonales de los regímenes del Impuesto a la Renta y del IVA. Aunque la tasa nominal es mayor, la tasa efectiva baja a 3% porque se aplicará, en la modalidad simple, sobre una renta neta presunta igual al 30% del ingreso bruto. Eleva de G. 52 a G. 100 millones anuales (US\$ 18.000) el límite de ingreso para permanecer en el régimen simplificado y permite a las pequeñas empresas deducir todos sus gastos y la totalidad del IVA pagado, a diferencia del régimen anterior.
- **Impuesto a la renta personal.** Este impuesto —permite la deducción de gastos personales y familiares del contribuyente— grava con una tasa de 10% la renta neta de las personas y sociedades simples con ingresos superiores a 10 salarios mínimos mensuales, con 8% la de las personas con ingresos menores de 10 salarios y mayores de 3 salarios mínimos, y exonera a las que tienen ingresos inferiores al equivalente de 3 salarios mínimos. Se comenzará a aplicar en 2006 y el primer año de vigencia se aplicará solamente a las personas cuyos ingresos sean superiores a 10 salarios mínimos mensuales, que irá bajando anualmente hasta llegar a 3 salarios.
- **Patente fiscal transitoria.** Grava por 2 años con una tasa de 2% la tenencia de automóviles de lujo, cuyo valor de importación supere la suma de US\$ 30.000, incluyendo a las personas físicas, personas jurídicas y demás entidades privadas o públicas de cualquier naturaleza.
- **Impuesto al valor agregado.** Extiende la base de contribuyentes del IVA, pero reduce la tasa para los medicamentos y para los artículos esenciales de la canasta familiar y mantiene la exoneración de los productos agropecuarios en estado natural. Extiende el IVA a transacciones comerciales anteriormente exoneradas como: la enajenación y el arrendamiento de inmuebles; la importación de crudo y la comercialización de combustibles derivados del petróleo; la venta de billetes y boletos de juegos y apuestas; y las ventas realizadas y los servicios prestados por las pequeñas empresas. Otorga a los fabricantes de bienes de capital el mismo trato de devolución del IVA que concede a los exportadores.
- **Exenciones.** Elimina una gran cantidad de exoneraciones y exenciones fiscales establecidas en diferentes cuerpos legislativos.

| TIPO DE IMPUESTO                                       | Ley Anterior<br>125/92 | Adecuación Fiscal<br>Ley 2421/04 |
|--|------------------------|----------------------------------|
| <b>Impuesto a la Renta</b>                             |                        |                                  |
| Renta de Act. Comerciales, Industriales o de Servicios | 30%                    | 20% - 10%                        |
| Renta de Actividades Agropecuarias                     | 0,9%                   | 10%                              |
| Renta del Pequeño Contribuyente                        | 4%                     | 3%                               |
| Renta de Personas Físicas                              | 0%                     | 10% - 8%                         |
| <b>Impuesto al Valor Agregado</b>                      |                        |                                  |
| Inmuebles y ciertas prestaciones                       | 0%                     | 5%                               |
| Canasta familiar y medicamentos                        | 0% - 10%               | 5%                               |
| General  | 10%                    | 10%                              |
| <b>Impuesto Selectivo al Consumo</b>                   |                        |                                  |
| Cigarrillos y tabacos elaborados                       | 7% - 8%                | 12%                              |
| Bebidas alcohólicas y no alcohólicas                   | 8% - 10%               | 5% - 10% - 12%                   |
| Líquidos alcohólicos (carburantes, etc.)               | 5% - 10%               | 10%                              |
| Combustibles del petróleo                              | 50%                    | 50%                              |
| Perfumes, electrodomésticos, armas, etc.               | 0%                     | 1% - 5%                          |
| <b>Impuestos a los Actos y Documentos</b>              |                        |                                  |
| Transferencias de dinero dentro del país               | 1%                     | 1,5%                             |
| Transferencias de dinero al exterior                   | 1,5 por mil            | 2 por mil                        |

Este círculo vicioso, aparentemente razonable, evita enfrentar los dos problemas que impiden mayor productividad a la economía: baja presión tributaria y corrupción e irracional aplicación de los recursos del Estado. Por un lado, mejorar la competitividad no implica únicamente tener tasas marginales impositivas bajas. De serlo así, Paraguay hubiera estado en mejores situaciones, con un régimen de exenciones (legales), evasiones (ilegales) y bajas tasas tributarias contempladas ya en la ley anterior, además de otras concesiones como un IVA del 10% e impuesto a la renta de la empresa de 30%, subsidios al gasoil y tarifas públicas no actualizadas, como veremos más adelante.

Aún con estos privilegios, la competitividad país no ha mejorado.<sup>33</sup> Los altos déficits en los servicios públicos<sup>34</sup> y la baja calidad del gasto público constituyen dos problemas serios para el desarrollo. Una restricción es no asignar correctamente los recursos insuficientes para invertir en la gente y en los servicios, principalmente viales para un país sin litoral marítimo, y otra, es la baja recaudación por corrupción y privilegios. De lo que se trata, entonces, es romper este vicio e inconsistencia histórica: necesidad de mayores recursos para obras de infraestructura e inversión en capital humano para mejorar la competitividad país, imposible de alcanzar con un régimen impositivo con una muy baja presión tributaria. Pareciera ser un círculo vicioso funcional para el Estado ineficiente y corrupto y un empresariado conservador y rentista. El Paraguay es el país con más baja dotación de infraestructura y calificación de recursos humanos de la región y, paradójicamente, el país con la menor presión impositiva; esta situación limita su posibilidad de crecimiento en una economía globalizada.

Otra reforma importante, vinculada a las dos primeras mencionadas en el campo fiscal, ha sido la promulgación de la Ley 2422/04 del nuevo Código Aduanero, que actualiza las normas de acuerdo a los estándares internacionales, permite la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y abre las posibilidades de la profesionalización de los recursos humanos (Recuadro 4).<sup>35</sup>

La resistencia para el cambio no ha sido menor que a las otras reformas. Una primera presión se ha gestado al interior de la institución que restó velocidad al cambio e implementación de las medidas concretas. La segunda se ha originado dentro del propio gobierno y fundamentalmente en la fase de implementación de la ley que convierte a la aduana en un ente autónomo, y cuyo primer objetivo es la profesionalización de los funcionarios y disponer de un manual de procedimientos que permita medir la gestión por resultados.

La Dirección de Aduanas es un símbolo político y económico del poder. Los funcionarios han sido reclutados casi exclusivamente desde la dirigencia y mandos medios del partido de gobierno. En 60 años de poder del partido que gobierna, los cargos claves (administrador, contralor, vistas, valoradores) estaban reservados para los presidentes de seccionales, o de base del partido conforme a sus méritos electorales y su capacidad de compartir los recursos no ingresados al fisco, proveniente de la recaudación de tributos del comercio. La tradición de contrabando en el Paraguay está asociada a las 17 administraciones aduaneras del país. El cambio en las Aduanas no solo debería circunscribirse a las reformas de las normas sino a adoptar una estrategia y política de recursos humanos capaz de ejercer un mayor control, informatizar las operaciones, evaluar y reasignar funcionarios que en su mayoría no han accedido a los cargos por la vía de la competencia de méritos y actitudes.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Paraguay está ubicado en la posición 113 sobre una muestra de 117 (Brasil 65, Uruguay 54 y Argentina 72) según el Índice de Competitividad de World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2005-2006*.

<sup>34</sup> Banco Mundial (1996). *The Role of the State*. Informe N° 15044-PA. Washington, DC.

<sup>35</sup> Según una encuesta realizada por el Banco Mundial y el CISNI, entre las instituciones del Estado más corruptas aparecen: la Dirección de Aduanas, el Poder Judicial y la Subsecretaría de Tributación.

<sup>36</sup> Las Aduanas eran el principal botín del Partido Colorado por la sencilla razón que una buena parte de los ingresos tributarios dependía tradicionalmente de los ingresos aduaneros o arancelarios (actualmente en 18% y con el régimen de turismo, cerca del 40% por el cobro de IVA y renta diferenciada en aduanas).

**Recuadro 4**  
**NUEVO CÓDIGO ADUANERO**

La aprobación de la Ley 2422 de la Reforma del “Código Aduanero” el 15 de julio de 2004, pretende aportar cambios relevantes a la gestión de la Dirección Nacional de Aduanas y tiene por objetivo la transparencia en la gestión aduanera, la modernización y profesionalización de la Aduana y la facilitación del Comercio Exterior.

Anteriormente, la Dirección de Aduanas dependía del Vice Ministerio de Tributación del Ministerio de Hacienda. Esta ley convierte a la Aduana en Dirección Nacional de Aduanas que es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a recursos humanos el nuevo código prevé la profesionalización del personal dentro de un marco de probidad y transparencia como principios que orientarán el desarrollo de las funciones de la Dirección Nacional de Aduanas, para lo que fueron creados un Código de Ética, un manual de funciones y un nuevo escalafón.

La informatización de todos los servicios aduaneros promoverá la simplificación de procedimientos otorgando facilidades para el uso de la tecnología de la información y contribuirá con la globalización de los procedimientos informáticos a nivel de bloque Mercosur. Con la aplicación de sistemas informáticos, la Dirección Nacional de Aduanas adopta procedimientos y mecanismos que simplifiquen el despacho aduanero.

En el nuevo código se establecen Regímenes Aduaneros renovados y más explícitos, en cuanto a la definición de los destinos aduaneros y la preeminencia de las atribuciones aduaneras en zona primaria; además introduce el Depósito Temporal de mercaderías de importación, con el cual se da mayor énfasis en al depositario definiendo más claramente sus requisitos y obligaciones, y se otorga mayor facilidad a los depósitos temporales. El Nuevo Código contempla las siguientes modalidades:

- Régimen de depósito aduanero.
- Régimen de admisión temporaria para perfeccionamiento activo.
- Régimen de exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo.
- Régimen de transformación bajo control aduanero.

Además, en el presente Código Aduanero se contempla el Derecho de Petición y Consulta donde toda persona que tenga interés legítimo podrá formular peticiones y consultas sobre aspectos vinculados a la aplicación de la legislación aduanera a un régimen, tratamiento, operación aduanera, y toda la información solicitada será proporcionada en forma gratuita.

Los procedimientos de despachos que se incorporaron son los llamados Circuito Verde, Circuito Naranja y Circuito Rojo, que establecen procedimientos de despachos con menos pasos y salidas directas, en el caso del canal verde.

Si bien las nuevas leyes fiscales aprobadas en 2003 y 2004 son fundamentales, sus resultados plenos no son inmediatos. Las reformas en la gestión del Ministerio de Hacienda deberían dar resultados inmediatos en varios campos tales como: revertir la situación de la brecha financiera; eliminar los atrasos de la deuda; contener el déficit fiscal creciente logrando disminuir la evasión y la falta de transparencia en la recaudación y mejorando la asignación de los recursos; hacer innovaciones para mejorar el funcionamiento institucional, fundamentalmente para planificar y hacer el seguimiento de las transferencias, de la ejecución de los préstamos externos y del cumplimiento de las metas sociales y económicas del sector público.

El objetivo era transformar el Ministerio de Hacienda, de una institución dedicada al presupuesto y al manejo de la caja del Estado a un Ministerio que priorice la responsabilidad fiscal, la transparencia, que coordine, como titular del Equipo Económico, las políticas macroeconómicas y extienda el puente con los diferentes agentes económicos para diseñar y evaluar un nuevo modelo de desarrollo.<sup>37</sup> Para cumplir estos últimos objetivos, necesariamente, se debería, primero, mejorar la organización interna. La estrategia trazada por el Ministerio de Hacienda y algunos de los resultados más importantes estuvieron concentrados en cuatro componentes:

- i) Fortalecimiento de entidades existentes para mejorar la gestión;
- ii) Creación de nuevas unidades para fortalecer la administración y control;
- iii) Desarrollo del gobierno electrónico para ganar eficiencia y transparencia y,
- iv) Mejorar la coordinación interinstitucional.

Era, sin embargo, necesario llevar a cabo en el Paraguay estos objetivos muy primarios de las finanzas públicas en comparación a otros países a fin de convertir gradualmente el Ministerio de Hacienda en un ministerio técnico. El fortalecimiento de los programas y entidades existentes (Recuadro 5A) ha consistido en acelerar la ejecución de un proyecto iniciado en 2001 para fortalecer las Subsecretarías de Tributación y la de Administración Financiera mediante el mejoramiento de la administración tributaria y aduanera, así como también avanzar en la modernización de la administración financiera.<sup>38</sup>

Asimismo, para mejorar el proceso presupuestario, se trazó una agenda de fortalecimiento de la Dirección General de Presupuesto, de manera a diseñar una estrategia de programación presupuestaria plurianual. La Abogacía del Tesoro es otra entidad que encaró un proceso de innovación; la misma calificó después de un año de preparación para la certificación ISO 9001/2000, la primera entidad pública que logra ubicar su gestión dentro de los estándares de calidad. Además, se han reorganizado y fortalecido dos organismos de control importantes del Ministerio: la Auditoría Interna y la Dirección Nacional de Catastro, la primera casi una figura decorativa anteriormente y la segunda inoperante, con fama de mal manejo administrativo y de servicio, y desvinculada, prácticamente, del Ministerio.

Mejorar las finanzas públicas requería además crear nuevas unidades para acelerar los cambios dentro de la estructura burocrática vigente del Ministerio. Las prioridades básicamente apuntaban a:

- i) Controlar el cumplimiento de las metas trazadas en el presupuesto;
- ii) Cumplir el calendario de desembolso de los préstamos externos;
- iii) Aplicar correctamente los recursos transferidos de los royalties de Itaipú y Yacyreta a los municipios y gobernaciones, destinados principalmente a inversiones de capital;<sup>39</sup>
- iv) Vincular el Ministerio de Hacienda con el sector empresarial innovador para revisar las restricciones de políticas económicas que dificultan el desarrollo de los negocios;
- v) Transparentar la gestión fiscal con la intervención de la ciudadanía;
- vi) Mejorar el nivel de preparación de los recursos humanos.

---

<sup>37</sup> El logro adoptado fue Transparencia y Responsabilidad Fiscal para el Desarrollo, se introducía por primera vez la publicación de la declaración jurada de los 22 cargos de confianza, se incorporaba el identificador de funcionarios, la sección de quejas y reclamos, y el concepto de meritocracia.

<sup>38</sup> Un préstamo del BID de US\$ 6,0 millones, que ha tenido atrasos en la ejecución por la resistencia interna al cambio, falta de coordinación y debilidad en el gerenciamiento.

<sup>39</sup> Una parte de los royalties de Itaipú (por venta de energía a Brasil y Argentina), el Tesoro transfiere a los gobiernos subnacionales con el propósito de financiar inversiones de capital; pero en el pasado estas transferencias se utilizaban para gastos corrientes o para adquisiciones de bienes suntuarios, desvirtuando el propósito de generar empleo e inversiones en bienes públicos.

**Recuadro 5A****FINANZAS PÚBLICAS Y FORTALECIMIENTO DE ENTIDADES EXISTENTES****Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Financiera**

El objetivo del Programa es apoyar el proceso de modernización del Estado Paraguayo mediante el fortalecimiento de las Subsecretarías de Estado de Administración Financiera y de Tributación, así como de la Dirección General de Aduanas, para aumentar la recaudación y mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

**Abogacía del Tesoro**

La Abogacía del Tesoro ha sido una de las primeras entidades en trazar un plan de mejorar la gestión a partir de agosto del 2003. La misma implementó el proceso de certificación a través de la norma NP ISO 9001/2000 en noviembre de 2003, apostando a la gestión de calidad como una herramienta idónea para aspirar a la excelencia, convirtiéndose en la primera institución del sector público en obtener la certificación ISO 9001/2000 en el Paraguay.

**Fortalecimiento de la Dirección General de Presupuesto Plurianual**

Se plantea la necesidad de fortalecer el vínculo entre las áreas políticas y técnicas así como dotar de mejores herramientas a la gestión pública como mecanismos de control y evaluación de los resultados obtenidos de los recursos públicos. Se desarrollaron dos líneas estratégicas de acción: i) la implementación gradual de un sistema de ejecución presupuestaria orientada a resultados y ii) la implementación de las bases y el diseño conceptual de los lineamientos metodológicos para la puesta en funcionamiento de un sistema de control y evaluación de la gestión presupuestaria. Dentro de estas dos líneas de acción han existido dos ejes, mediante la definición de indicadores de producción, que sirvan como base para la implementación de mecanismos de control y evaluación, para las actividades realizadas:

- Proceso de elaboración del presupuesto: i) la simplificación de la estructura presupuestaria; ii) la delegación de facultades a las entidades para la flexibilización de la etapa de ejecución presupuestaria y iii) las modificaciones al clasificador presupuestario por finalidad y función.
- Pruebas piloto para un Presupuesto Orientado a Resultados. Los principales logros obtenidos son: i) la elaboración de "Matrices de Productos y Resultados" conteniendo la definición de los bienes y servicios que produce cada entidad (cinco Ministerios) y los resultados esperados con dicha producción; ii) la definición de los objetivos de producción para el período fiscal 2005; iii) se conformó un equipo técnico de la Dirección General de Presupuesto con el cual se realizó una primera etapa de tareas de capacitación; y iv) se establecieron canales de comunicación con representantes de las áreas productivas y administrativas de las entidades participantes en el proyecto, así como con sus responsables políticos.

**Auditoría Interna**

La Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda ha desarrollado tareas que demuestran una mayor participación y colaboración de las autoridades, lo que facilita el trabajo de los auditores y permite a la vez la mejor utilización de los recursos humanos y materiales, lo que contribuye a mejorar los procedimientos de control interno, el establecimiento paulatino de autocontroles y la transparencia en la administración de las distintas dependencias del Ministerio.

**Dirección Nacional de Catastro**

Una de las principales prioridades para el Servicio Nacional de Catastro ha sido la actualización de la base de datos de los registros, un trabajo en conjunto de apoyo y de protección a los Municipios en cuanto a la actualización catastral.

La actualización de los valores fiscales del territorio nacional es una de las principales actividades encaradas en forma conjunta con las gobernaciones y municipalidades en los siguientes puntos:

- Actualización del catastro urbano.
- Definición de nuevas zonas impositivas.
- La determinación de los valores inmobiliarios con la aplicación de las categorías distritales, que permita el cobro equitativo del Impuesto como resultado del trabajo de evaluación en los distintos puntos del país.
- Otra de las actividades a desarrollar es la Implementación del Programa de Catastro Registral en forma conjunta con la Dirección General de los Registros Públicos.

Pero cumplir con esos objetivos no era posible dentro de la antigua estructura, y de allí se crean transitoriamente nuevas instancias para acelerar los cambios tales como: i) la Unidad Técnica de Presupuesto por Resultados, ii) la Unidad Central de Inversión Pública; iii) la Unidad Técnica de Descentralización; iv) la Unidad de Ambiente de Negocios; v) la Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana, y vi) la Unidad Académica (Recuadro 5B).

Estas unidades dependían directamente del Ministro en la primera fase. Una vez consolidadas dichas unidades pasarían a incorporarse a una de las tres subsecretarías del Ministerio.<sup>40</sup> Las unidades estaban pensadas para: i) realizar tareas de diseño de políticas y estrategias, y ii) alta gerencia que requiere abordar tareas complejas para romper la inercia y liderar los cambios en forma rápida. Los técnicos incorporados han sido personas de alto nivel profesional, de reconocida integridad y con trayectoria de compromiso personal de impulsar el desarrollo del país.

Parte de la modernización de las finanzas públicas ha sido el fortalecimiento del gobierno electrónico mediante la creación de un Centro Informático para centralizar los datos del Ministerio bajo un sistema de mayor eficiencia y seguridad, y la creación del Portal Electrónico de Contrataciones Públicas (Recuadro 5C).

Estas dos iniciativas han sido muy importantes para iniciar un mejoramiento paulatino de la eficiencia institucional y dar más transparencia a la información para reducir los altos niveles de corrupción. En particular el Portal Electrónico ha contribuido a generar más competencia entre proveedores, a reducir costos para el Estado y a disminuir los niveles de corrupción. Desde el inicio (agosto 2003) el Ministerio de Hacienda ha encarado un ambicioso programa de reforma de dicho ministerio para modernizar las finanzas públicas y su coordinación con las instancias encargadas de servicio civil y auditoría.<sup>41</sup>

A pesar del esfuerzo de mejorar el uso de la información y lograr una mejor coordinación entre las subsecretarías del Ministerio, la tarea por delante es ardua para lograr la modernización de la gestión. Las normas legales no están hechas para agilizar los procesos ni transparentar las gestiones; sus objetivos no apuntan a lograr resultados y servir al usuario sino a proteger al funcionario. Otra dificultad constituye la estructura organizativa y dotación de recursos humanos. Existen superposiciones de funciones entre dependencias de las subsecretarías así como una falencia marcada en el nivel profesional de los funcionarios públicos. El bajo nivel salarial y la carencia de una política de movilidad vertical de los funcionarios constituyen parte del problema pero no todo, teniendo presente que el ingreso y la promoción de funcionarios han sido resultados, en parte, del padrino político. Cambiar los parámetros de rendimiento y generar una nueva cultura dentro de los funcionarios tomaría su tiempo, pero era necesario dar los primeros pasos.

---

<sup>40</sup> Las tres Subsecretarías son: Economía e Integración, Administración Financiera y Tributación.

<sup>41</sup> El punto de partida ha sido una donación del Banco Mundial al inicio del período 2004, para luego preparar un préstamo para 2005. El proyecto consistía en mejorar la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto público, y fortalecer las instancias de control; especialmente la propuesta contempla:

- a) Fortalecimiento de los productos principales: política económica y fiscal; administración tributaria; administración presupuestaria; y administración de la deuda pública;
- b) Aumento de la eficiencia, efectividad y transparencia de la gestión del Ministerio: reestructuración organizacional del Ministerio; reingeniería de los procesos principales; y mejoramiento de los sistemas de recursos humanos, administrativos y financieros; y
- c) Para convertirse en un Ministerio de Excelencia y servir de modelo para la reforma del gobierno.

## Recuadro 5B

### FINANZAS PÚBLICAS Y CREACIÓN DE NUEVAS UNIDADES

#### Unidad Técnica de Presupuesto Orientado por Resultados

El Ministerio de Hacienda impulsó en el 2004 un proceso orientado a fortalecer el Presupuesto de la Nación como herramienta de planificación y gestión pública. Sus objetivos eran:

- Cambiar el foco de la discusión del presupuesto fiscal concentrado exclusivamente en los insumos (grupos de gasto) hacia los productos y resultados a lograr por las entidades en beneficio de la sociedad.
- Lograr que el presupuesto se convierta en un instrumento eficiente y eficaz para ejecutar las prioridades del Plan de Gobierno.
- Generar información para la alta dirección del Ministerio que permita mejorar el proceso de toma de decisiones del presupuesto.
- Reflejar la producción y los resultados institucionales de cada entidad en forma simple y transparente, en especial para los ciudadanos.

Se inició en el 2005 una prueba piloto donde se seleccionaron 10 programas de cinco entidades, para revisar trimestralmente el cumplimiento de las metas de los programas mencionados.

#### Unidad Central de Inversión Pública (UCIP)

Entre 1998 y 2003 los préstamos externos solo se ejecutaban en un 30%, mientras que las donaciones tenían una ejecución de solo 25%. Además de la escasa disponibilidad de gastos de contrapartida local, la otra causa relevante de este problema ha consistido en la pobre gestión o gerenciamiento de los proyectos de cooperación internacional. La creación de la UCIP en septiembre del 2003 era la respuesta del Ministerio de Hacienda al problema planteado. Sus principales funciones se definían:

- Promover una correcta negociación y ejecución de los programas de inversión del sector público financiados con recursos del crédito externo; y lograr el funcionamiento eficiente de las unidades ejecutoras de programas y su vinculación al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- Apoyar y facilitar las funciones de las unidades ejecutoras para agilizar la ejecución de los programas y monitorear y efectuar el seguimiento de su ejecución.

Los resultados obtenidos hasta el 2005 por la UCIP han sido:

- Creación de una base de datos de la ejecución de la cartera de préstamos reembolsables y donaciones.
- Identificación física de 41 unidades ejecutoras, pertenecientes a la cartera de 48 préstamos reembolsables.
- Mapeo de la cooperación internacional técnica y financiera de 4 instituciones.
- Análisis normativo, cualitativo y cuantitativo referente a la ejecución en los ámbitos tecnológicos, educativo, salud, infraestructura, logística, ambiental, entre otros.

#### Unidad Técnica de Descentralización (UTD)

La UTD fue creada en el 2004 para que los gobiernos subnacionales tengan una gestión transparente y eficiente de fondos públicos con mecanismos y procedimientos estandarizados, con una mejor capacidad de gestión de las gobernaciones y municipios y con una participación ciudadana en los procesos de ejecución y control del gasto público. Acciones concretas:

- Planificar y coordinar las iniciativas necesarias en el Ministerio de Hacienda a fin de lograr mayor eficiencia operativa en el proceso de transferencias a los gobiernos locales.
- Elaborar planes y programas de acción que permitan avanzar en la descentralización, promoviendo el desarrollo económico y social, atendiendo a los compromisos en materia de educación, salud, saneamiento y otros.
- Realizar propuestas de descentralización con el diseño de los mecanismos fiscales que garanticen su viabilidad así como los programas de fortalecimiento institucional que se requieran en las instancias receptoras.
- Generar mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de descentralización, a fin de lograr mayor transparencia y eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

#### Unidad Ambiente de Negocios (UAN)

La UAN tenía por objetivos examinar y proponer la modificación de instituciones, reglas, leyes, regulaciones y procedimientos del ambiente de negocios. Se conformó un Consejo de Empresarios Asesores para el Ministerio de Hacienda con referentes empresariales. Acciones más importantes:

- La creación de un Sistema Unificado de Apertura de Empresas, con la finalidad de simplificar los trámites de creación de empresas y acceso a requisitos oficiales, transmitir confianza, eliminar prácticas corruptas, transparentar las resoluciones, y disminuir costos para el inversionista.
- Establecer el Registro Nacional de Empresas, base de datos única y completa, que permitirá concentrar toda la información requerida de las empresas del país, lo que será fuente para la supervisión y actualización de cualquier dependencia pública y más fuente de estadísticas nacionales y de elaboración de políticas públicas.

#### Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana (UTPC)

En noviembre del 2003, se crea la UTPC con los siguientes objetivos:

- Participación ciudadana en los actos de gestión del Ministerio.
- Acceso a la información disponible en el Ministerio y la recepción de quejas, denuncias y sugerencias de parte de los usuarios de los servicios de Hacienda, y de toda la ciudadanía.
- La capacitación de los funcionarios de Hacienda y de los usuarios sobre control y participación ciudadana.

Algunos logros parciales:

- Mapa de Transparencia del Ministerio de Hacienda e inicio de un Mapa de Transparencia de Aduanas.
- Creación de dos Oficinas de Quejas y Denuncias.
- Elaboración de guías didácticas sobre procedimientos para Jubilaciones y Pensiones, del Contribuyente y de Denuncias para dar a conocer a los ciudadanos los pasos administrativos, tiempo y costo de los servicios que provee el Ministerio.
- Seguimiento a la ejecución del gasto social y campaña de Educación Tributaria iniciada en el 2003 con el Ministerio de Educación y Cultura.

#### Unidad Académica

Creada en febrero de 2005, como un plan piloto de dos años para capacitación de los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Se pretendía con esta unidad responder a las necesidades internas de mejoramiento del desempeño y de la motivación de los funcionarios.

## Recuadro 5C

### FINANZAS PÚBLICAS Y GOBIERNO ELECTRÓNICO

#### Centro Informático:

El Centro Informático, inaugurado el 11 de agosto de 2004, centralizó los sistemas informáticos que administran los recursos del Estado:

- Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF),
- Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH),
- Sistema de Jubilaciones y Pensiones (JUPE),
- Sistema de Contabilidad (SICO),
- Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE).

El primer componente consistió en la centralización de los equipamientos de información y comunicación de todo el sector público en este centro que permitirá reducir costos.

El segundo componente fue la puesta en operación de los cuatro nuevos equipos servidores de la Red Metropolitana del Sector Público, que permitieron también el acceso al sistema vía web a sus más de 2.000 usuarios en cualquiera de sus 47 puntos de interconexión. Los mismos posibilitaron iniciar cruce de datos de diferentes fuentes, tales como el control tributario cruzado de proveedores entre SIAF de Administración Financiera y RUC de Tributación, el control de créditos fiscales entre SOFIA de Aduanas y RUC de Tributación. Además, el índice de informatización de puestos de trabajo pasó de 0,3 a 0,45 PC por funcionario.

El tercer componente era la inauguración de una nueva red de alta velocidad que no solamente acelera la comunicación entre las instituciones sino que también precautela, con la tecnología más avanzada, y la seguridad de las mismas. Esta actualización tecnológica y aumento de la capacidad de procesamiento de servidores centrales en más de 12 veces, logró reducciones de tiempos de procesos de 4 horas a 20 minutos.

#### Portal Electrónico de Contrataciones Públicas:

La Dirección de Contrataciones Públicas creó su Portal Electrónico (3 de marzo de 2004) para diseminar el sistema de información de contrataciones públicas. De esta manera se redujeron los costos de las contrataciones y se aseguró a todos igualdad de condiciones y oportunidades para proveer bienes y servicios al Estado.

#### INSTITUCIONES AFECTADAS POR EL SISTEMA

| Tipo de Institución        | Cantidad |
|----------------------------|----------|
| Administración Central     | 21       |
| Entidades Descentralizadas | 33       |
| Gobernaciones              | 17       |
| Sociedades Anónimas        | 4        |
| Municipios                 | 226      |
| Total                      | 301      |

Fuente: Ministerio de Hacienda. 2003.

A fines de julio de 2004 en el Portal se encontraban más de 6.286 llamados a contratación de bienes y/o servicios, en las diferentes modalidades permitidas por la ley (licitaciones públicas y contrataciones directas, según el caso); y se habían emitido un total de 2.225 códigos de contratación por adjudicaciones.

#### MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

| Modalidad                          | Monto Equivalente (mínimo)        |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Licitación Pública                 | Mayor a 10.000 jornales           |
| Licitación por Concurso de Ofertas | Entre los 2.000 y 10.000 jornales |
| Contratación Directa               | Inferior a 2.000 jornales         |
| Fondo Fijo                         | Menor a 20 jornales               |

Fuente: Ministerio de Hacienda. 2003.

#### Cabinas de Contrataciones Públicas:

El objetivo del proyecto era permitir el acceso de toda la información a través del uso de internet por medio de las cabinas de contrataciones a ser instaladas en los 228 municipios y las 17 gobernaciones. La meta del proyecto consistió en transparentar los procesos de contratación a través de la participación ciudadana en el control del gasto público, utilizando la información disponible en el portal para tal efecto. El proyecto sería ejecutado en 2 etapas, iniciándose la primera en el mes de abril de 2005 y contemplaba:

- Firmar convenio de cooperación entre el Ministerio de Hacienda, las Gobernaciones y los Municipios.
- Adquisición de 245 computadoras con MODEM y muebles para Gobernaciones y Municipios.
- Contratación de servicio de Internet Wireles o MODEM por un año.

Capacitación en el uso de Internet y del portal de contrataciones públicas para funcionarios de las gobernaciones, de los municipios y la sociedad civil organizada.

Finalmente, las finanzas públicas dependen de la buena coordinación con otras instituciones para lograr más eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en su gestión. Sin entrar a discutir la coordinación del Equipo Económico,<sup>42</sup> desde el Ministerio de Hacienda se han promovido varias iniciativas de cooperación mutua (Recuadro 5D):

- i) Con el Banco Central para conciliar las deudas internas de ambas instituciones;<sup>43</sup>
- ii) Con la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Función Pública para encarar la planificación y racionalización de recursos financieros y de recursos humanos del sector público;
- iii) Con el Ministerio de Educación y Cultura para realizar una campaña anual sobre el cumplimiento tributario y para difundir la ética y la responsabilidad pública;
- iv) Con el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Educación y Cultura para impulsar el desarrollo sostenible basado en la contribución del Estado en el campo de la educación superior, el desarrollo tecnológico y la agroindustria;
- v) Con el Ministerio de Relaciones Exteriores particularmente sobre dos iniciativas con fuerte intervención de los expertos de Hacienda: el canje de Deuda por Naturaleza y la creación de los Fondos Estructurales del Mercosur.

La coordinación interinstitucional y el ordenamiento legal de los organismos del Estado son tareas pendientes como parte de la reforma. Existen tantas secretarías del Estado dependientes de la Presidencia de la República como ministerios. Este laberinto institucional es funcional para diluir responsabilidades, proteger las prácticas poco transparentes y utilizar mecanismos de concesión de parcelas de poder y de cooptación política.

El segundo pilar de la reforma ha sido el sistema financiero. Las reformas financieras han avanzado pero más lentamente que las fiscales. La primera Ley, 2334, promulgada en diciembre 2003, permitió dotar de un importante instrumento al Banco Central para la creación de un fondo de garantía de depósitos para cubrir a los ahorristas en el caso de una eventual quiebra de una entidad financiera. Esta Ley, al mismo tiempo, facilita la resolución rápida o extinción de una entidad financiera en caso de una quiebra de manera evitar el efecto de contagio. La reforma de la banca pública era una segunda prioridad del sector financiero. Se ha retrasado el proyecto original de la creación de la banca pública de primer y segundo piso bajo una sola ley, para ser separado luego, a iniciativa del Ministerio de Hacienda, en dos proyectos legislativos.

La Ley 2640 promulgada el 27 de julio de 2005 ha creado la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como un banco de segundo piso, fusionando tres fondos existentes (Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Industrial y Global de Micro Crédito). La AFD inició sus operaciones en 2006.

---

<sup>42</sup> El Equipo Económico Nacional preside el Ministro de Hacienda y está integrado por los Ministros de Agricultura, Industria, Obras Públicas, el Presidente del Banco Central y el Asesor Económico de la Presidencia de la República (voz pero sin voto). En años anteriores, del mismo formaban parte también el Ministro de Justicia y Trabajo, el Ministro de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de Planificación y el Banco Nacional de Fomento.

<sup>43</sup> Exigencia del Stand by del FMI.

**FINANZAS PÚBLICAS Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL****Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay**

Con fecha 27 de febrero de 2004 se firmó un "Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Hacienda (MH) y el Banco Central del Paraguay (BCP)" en el marco de las medidas de Salvaguardia y el Acuerdo Stand-by del FMI. En este memorando de entendimiento se constituye la Comisión de Conciliación Interinstitucional de Cuentas y de Evaluación de la Situación Patrimonial del BCP, liderada por el MH. Además se establecen, entre otros puntos:

- Un cronograma de acciones para el arreglo de cuentas y para la recomendación de alternativas de acción para el mejoramiento patrimonial del Banco.
- La conciliación, consolidación y arreglo de saldos de deuda recíprocos entre las partes.
- La identificación de las acciones e instrumentos financieros y legales que sean necesarios adoptar en función del análisis patrimonial del banco.

**Racionalización del Sector Público**

El 19 de agosto de 2003, se creó la "Comisión de Planificación y Racionalización en la Gestión de los Recursos del Estado" conformada por el MH, la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Función Pública, con las siguientes funciones:

- Establecer un modelo de gestión integrado de los recursos del Estado, basado en el uso de tecnología informática.
- Desarrollar modelos de organización a todas las áreas responsables de la administración de los recursos a nivel institucional.
- Asistencia técnica y de control a las entidades y organismos del sector público.
- Sistema de profesionalización de los cuadros directivos, de mandos medios y operativos.
- Realizar un censo de funcionarios públicos.

**Campaña de Educación Tributaria**

El 25 de setiembre de 2003 el MH y el Ministerio de Educación y Cultura celebraron un "Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional" para realizar acciones conjuntas en las siguientes áreas:

- Fomentar una cultura que valore la conducta ética de los ciudadanos, cuyo ámbito de acción sea el público o el privado, tomando a los educandos como agentes activos, para inculcar la gratificación de una práctica que apunte a la integridad y censure la vigencia de la corrupción.
- Promover y velar por el ejercicio de una gestión pública y privada transparente, responsable y ética.
- Promover y fortalecer una cultura de responsabilidad fiscal, para desarrollar en la ciudadanía una conducta hacia el cumplimiento tributario.

**Comisión Interministerial**

El 8 de junio de 2004 por Decreto N° 2.635 se creó el "Comité Interministerial: MH, Ministerio de Educación y Cultura, y el Ministerio de Industria y Comercio para impulsar una política de desarrollo sostenible", cuyos objetivos son: diseñar, elaborar planes, programas y acciones de una política de desarrollo sostenible con énfasis en la educación superior, el desarrollo tecnológico y la agroindustria. La política de desarrollo sostenible debe adecuarse a lo establecido en el Programa de Gobierno 2003-2008 y al Plan de Crecimiento Económico con Equidad: Paraguay 2011.

**Canje de Deuda por Naturaleza**

Desde agosto del 2003, el MH ha hecho consultas al Departamento del Tesoro de los EE.UU. para negociar el canje de deuda por naturaleza. El 8 de marzo de 2005 se creó por decreto la "Comisión de Canje de Deuda por Naturaleza" con el objeto de asistir, apoyar y recomendar al MH en todo lo referente a los términos y la implementación de los acuerdos firmados con el Gobierno de los Estados Unidos de América en el marco del Programa Tropical Forest Conservation Act (TFCA). La Comisión se ha conformado con representantes del MH, BCP, Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Secretaría del Ambiente.

**Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur (FOCEM)**

En junio de 2005, en Asunción, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó la creación del FOCEM y el Ministerio de Hacienda lideró las negociaciones del mismo:

Los criterios para el aporte se relacionan directamente con el tamaño de la economía, y la distribución de los recursos se relaciona inversamente con el tamaño de la economía, a los efectos de garantizar la convergencia en los niveles de productividad entre las economías del bloque. Los programas deberán focalizarse en: i) de Convergencia Estructural, ii) de Desarrollo de la Competitividad, iii) de Cohesión Social, y iv) de Fortalecimiento de la Estructura Institucional.

APORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FOCEM  
(en millones de US\$)

| Años Hipotéticos | % de Integración | Fondo | Distribución |              |
|------------------|------------------|-------|--------------|--------------|
|                  |                  |       | Paraguay 1%  | Paraguay 48% |
| 2006             | 50               | 50    | 0,5          | 24           |
| 2007             | 75               | 75    | 0,75         | 36           |
| 2008             | 100              | 100   | 1            | 48           |
| 2009             | 100              | 100   | 1            | 48           |
| 2015             | 100              | 100   | 1            | 48           |
| TOTAL            |                  | 925   | 9,25         | 444          |

**Fuente:** Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Economía e Integración.

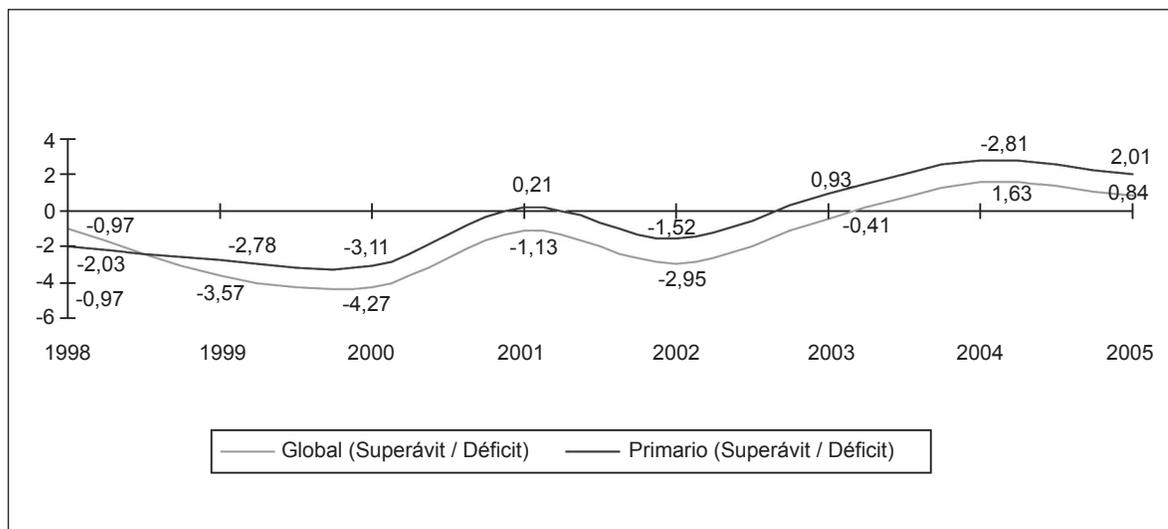
A pesar de las reformas realizadas el sistema financiero sigue adoleciendo de debilidades estructurales, en parte por la necesidad de adecuación de las normas legales y falta de políticas monetarias más claras, y, en parte, afectadas por la recesión y la crisis regional.<sup>44</sup> La morosidad del sistema es alta y, como se señalara, el sistema financiero ha pasado por una reducción de su tamaño. En 1995 existían 34 bancos y 63 financieras; en 1998, después de la crisis bancaria, quedaron 23 bancos y 36 financieras. Posteriormente en 2002 se reduce aún más el sistema: 18 bancos y 22 financieras, y para 2005 el sistema solo cuenta con 13 bancos y 13 financieras.<sup>45</sup>

## Equilibrio fiscal y deuda pública

El área de mayor preocupación en el país en el último quinquenio ha sido el deterioro de las cuentas fiscales y el incumplimiento del pago de la deuda pública. Las medidas administrativas —tanto en mejorar la gestión tributaria como lograr una mayor disciplina por el lado del gasto—, la aplicación de las nuevas leyes —adecuación tributaria, nuevo código aduanero, reforma del sistema de pensiones y la reprogramación del pago de la deuda interna—; la incorporación de técnicos de alta calificación en mandos superiores; y la mayor capacidad y seriedad en las negociaciones, han permitido revertir la situación fiscal.

Después de varios años, se reduce en forma significativa el déficit fiscal a 0,4% del PIB en 2003, cuando la estimación inicial era del orden de 2,5%. En 2004 se logra un 1,6% de superávit global y de 2,8 de superávit primario (Gráfico 4), muy por encima de las metas del Programa con el FMI; en 2005 se mantiene el doble superávit aunque por debajo de las cifras alcanzadas previamente.

**Gráfico 4**  
**SUPERÁVIT(+)/DÉFICIT FISCAL(-)**  
(Porcentaje del PIB)



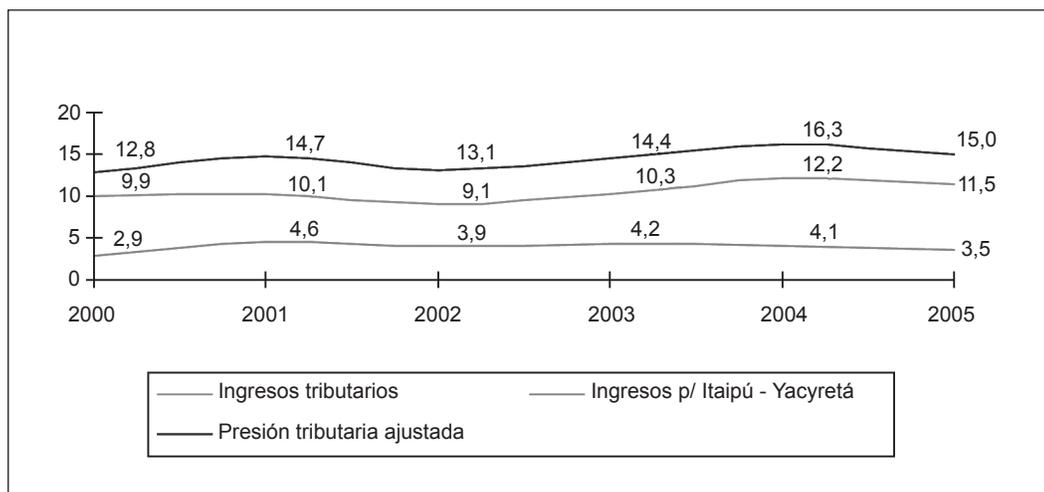
Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

<sup>44</sup> Rojas, P. "Programa de Fortalecimiento de la Administración Fiscal de la Economía Paraguaya". Asunción: Ministerio de Hacienda. 17 de enero de 2005.

<sup>45</sup> BCP. Superintendencia de Bancos.

Por el lado del ingreso, la presión tributaria que en los últimos años (2000-2002) se mantenía por debajo del 10% del PIB, tuvo un repunte inicial a 10,3% en 2003 y un aumento sin precedentes en el 2004, alcanzando 12,2% del PIB (Gráfico 5). Esta histórica baja presión tributaria, en cierta medida, es contrarrestada por la contribución de los royalties y compensaciones de las dos empresas binacionales del Paraguay con el Brasil (Itaipú) y Argentina (Yacypetá). Ambas, pero principalmente Itaipú, contribuyeron con el 4,1% y 3,2% del PIB en 2004 y 2005 (presión tributaria ajustada<sup>46</sup>). Entre los ingresos no tributarios cabe señalar también la contribución de fondos de pensiones, de alrededor del 1,1% del PIB, incluyendo el efecto inicial de la reformas de las cajas fiscales, que entre otros cambios introdujo un aumento del 2% de la tasa de aportes de los funcionarios públicos.

**Gráfico 5**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA AJUSTADA**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

La estructura del rendimiento impositivo previo a la reforma ha permitido un aumento de coeficiente de la carga impositiva, atribuible solo a la mejora de la administración tributaria (Cuadro 3). El impuesto al valor agregado (IVA) es el tributo de mayor contribución. Entre 2003 y 2005 supera los niveles anteriores, alcanzando una participación del 4,4% y 5,2% del PIB, respectivamente. El IVA, que es de 10%, muestra aún un alto nivel de evasión y exenciones. En 2003 el impuesto sobre la importación y el impuesto selectivo al consumo, principalmente sobre combustibles, han mostrado una ligera recuperación. En 2004 incrementaron su participación significativamente el impuesto selectivo al consumo (2,0% del PIB), el impuesto sobre la importación (2,2%), inclusive el impuesto sobre las utilidades de las empresas (2,2% del PIB). Pero en 2005 experimentan nuevamente una retracción: el impuesto selectivo a los combustibles (1,7%), el impuesto a la importación (1,8%) y el impuesto a la renta (2,1% del PIB). La reducción de la participación de los impuestos mencionados obedece a la disminución de la tasa impositiva al combustible, a la reducción del impuesto a la renta de las empresas del 30% al 20% y la caída de la actividad económica de 4,1% a 2,8% entre 2004 y 2005.

<sup>46</sup> Presión tributaria ajustada: ingresos tributarios más ingresos por Itaipú y Yacypetá divididos por el PIB.

**Cuadro 3**  
**INGRESO TRIBUTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(Porcentaje del PIB)

| Concepto                                | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>A. INGRESOS TRIBUTARIOS</b>          |         |         |         |         |         |         |
| A la renta neta y utilidades            | 1,8     | 1,6     | 1,8     | 1,7     | 2,2     | 2,1     |
| Selectivo a los combustibles            | 1,1     | 1,5     | 1,3     | 1,6     | 2,0     | 1,7     |
| Impuesto al Valor Agregado (IVA)        | 4,3     | 4,3     | 3,9     | 4,4     | 4,8     | 5,2     |
| Impuesto a las importaciones            | 1,8     | 1,8     | 1,5     | 1,9     | 2,2     | 1,8     |
| Otros impuestos                         | 1,0     | 1,0     | 0,6     | 0,7     | 1,0     | 0,2     |
| Total                                   | 9,9     | 10,1    | 9,1     | 10,3    | 12,2    | 11,9    |
| <b>B. CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES</b>    | 233.501 | 247.777 | 261.674 | 276.384 | 295.511 | 327.997 |
| % de var. de cantidad de contribuyentes | 6,0     | 5,3     | 5,3     | 10,9    | 7,6     | 9,7     |

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal. Informe Financiero.

Como resultado de la mejora en la gestión y la vigencia de la nueva Ley de Adecuación Fiscal, han aumentado la cantidad de contribuyentes y las recaudaciones. En el período 2002-2003 se registró un aumento del 10,6% de contribuyentes, y para los siguientes años el número de contribuyentes se incrementó en 7,6% (2003-2004) y 9,7% (2004-2005) respectivamente.<sup>47</sup> El mismo comportamiento alcista se ha observado con las recaudaciones; un aumento del 12,3% en 2002-2003, luego 40,9% (2003-2004) y 14,1% (2004-2005).<sup>48</sup>

Por el lado de la asignación de recursos, llama la atención la creciente rigidez del gasto público. Existe un fuerte desequilibrio entre gastos corrientes y de capital (inversión); en los últimos años, esa relación ha sido de 80:20. En parte este desequilibrio se debe a la baja ejecución de las inversiones que actúa como variable de ajuste cuando los recursos son insuficientes. Pero no solo responde a la insuficiencia de los fondos de contrapartida sino a problemas de gestión y cumplimiento de condicionalidades de los organismos de préstamos. Esta dificultad ha llevado al Ministerio de Hacienda a crear la Unidad Central de Inversiones Públicas (UCIP) para contribuir con el organismo ejecutor a mejorar su gestión.

Otra característica del gasto rígido es la alta participación del pago por servicios personales: sueldos, salarios y otros beneficios. En 2003 dicha participación sobre el total del gasto se mantenía en torno del 43,9%, debido a algunos ajustes de salarios realizados para el área de seguridad. Sin embargo, para 2004 y 2005, a través de mayor control en las contrataciones, la absorción del pago de servicios personales se reduce de 42,7% a 41,3% respectivamente, sin haber encarado aun la reforma del servicio civil que constituye una severa limitación para el desarrollo del sector (Gráfico 6).

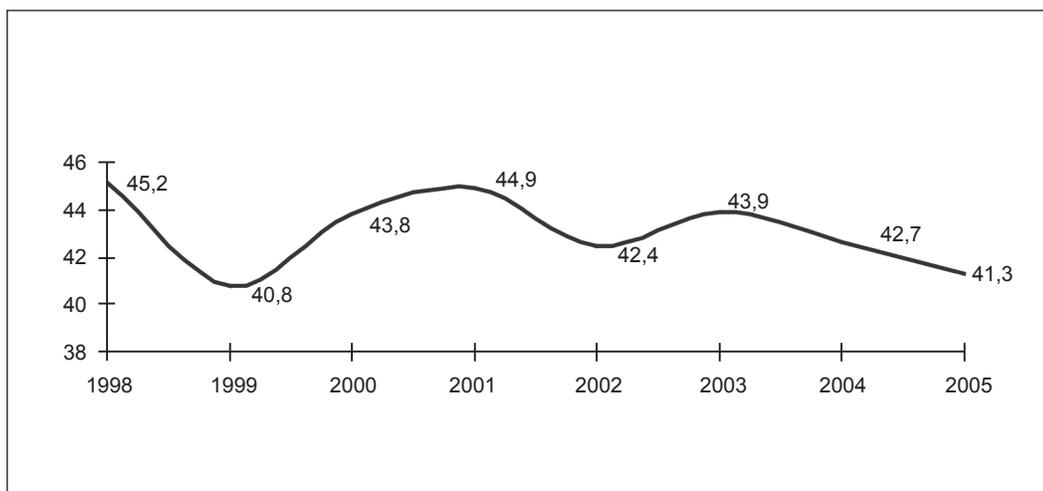
Varios son los problemas del servicio civil. El primero es la falta de profesionalización, expresada en el mecanismo de ingreso y promoción de los funcionarios en cargos que no son de confianza; la ausencia de la competencia y la meritocracia ha convertido al empleo público como parte del sistema de prebendas y del clientelismo político. Esto no solo tiene consecuencias sobre la eficiencia de la gestión sino plantea problemas de disciplina interna y resistencia al cambio, sea en términos de capacitación o de mecanismos de incentivos por resultados. El segundo problema, vinculado al primero, constituye una desproporción de la cantidad de cargos de menor rango frente a los mandos medios y superiores. La tercera limitación constituye los bajos niveles salariales para cargos técnicos y de mayor responsabilidad comparativamente a las remuneraciones del sector privado;

<sup>47</sup> Informe presidencial al Congreso de la Nación, julio 2006, p. 19.

<sup>48</sup> Ministerio de Hacienda (2006) Resultados de Reformas y Mejoras en la Gestión.

esta situación se convierte en un caldo de cultivo para la corrupción, y de las redes de tráfico de influencias, reforzada por las vinculaciones políticas.

**Gráfico 6**  
**GASTOS EN SERVICIO DE PERSONAL**  
(Porcentaje del gasto total)



Fuente: Ministerio de Hacienda: Informe Financiero.

Excluyendo las amortizaciones, el pago de intereses de préstamos del sector de la administración central, el pago por servicios personales y las transferencias a jubilaciones y pensiones para cubrir su déficit operativo son, en conjunto, mayores que la presión tributaria; vale decir que las recaudaciones están destinadas a pagar sueldos y cubrir el déficit operativo del sistema de jubilaciones de empleados públicos. Recién en el 2004 los gastos rígidos en esos tres conceptos (10,9%) se mantuvieron por debajo de la presión tributaria en casi 2 puntos porcentuales (Cuadro 4). Sin embargo, los mismos vuelven a subir a 13,1% del PIB en el 2005 como resultado del aumento de servicios personales, logrado por presión sindical del sector público y el clima preelectoral, la vigencia de la jubilación automática de la nueva ley<sup>49</sup> y el aumento de pago de los intereses de la deuda.

**Cuadro 4**  
**GASTOS CORRIENTES ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(Porcentaje del PIB)

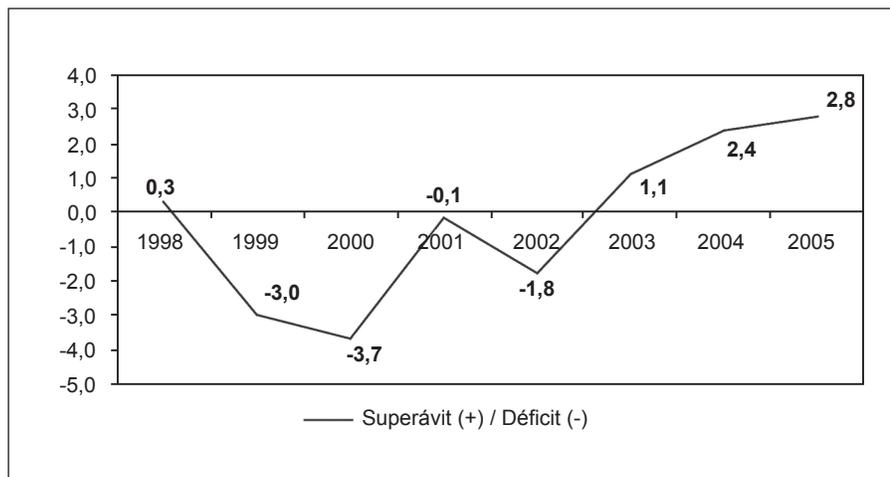
| Concepto                           | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Servicios personales               | 8,9  | 8,5  | 8,1  | 7,6  | 7,4  | 8,7  |
| Intereses contractuales            | 1,2  | 1,3  | 1,4  | 1,3  | 1,2  | 1,4  |
| Transferencias a jubilados y pens. | 3,0  | 3,1  | 2,9  | 2,6  | 2,3  | 2,9  |
| Total                              | 13,0 | 13,0 | 12,4 | 11,6 | 10,9 | 13,1 |

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal. Informe Financiero.

<sup>49</sup> La jubilaciones en el sector público se demoraban por el interés del propio funcionario para lograr la mejor posición remunerada para acogerse al retiro. Según la antigua ley, el monto de la jubilación era equivalente al promedio de los salarios de los últimos doce meses.

El sector público no financiero ha mejorado también sus indicadores básicos, a través de un mayor control. Después de un déficit de 1,8% en 2002, el gobierno logró revertir la situación con un superávit hasta de 2,8% del PIB en 2005 (Gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, SPNF**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal: Informe Financiero.

A través de un acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha iniciado un proceso de monitoreo de la ejecución presupuestaria de los gastos sociales como parte del seguimiento al cumplimiento de los objetivos del milenio. En 2004 los resultados han sido satisfactorios, con una ejecución presupuestaria del 92% y con una participación del gasto social como parte del gasto total del Presupuesto General de la Nación (PGN) ejecutado del 44% (Cuadro 5). En 2005 dicha participación fue del 46,7% con un nivel de ejecución similar al año anterior pero con una participación del gasto social en el PIB menor, en torno al 1%. Sin embargo, el incremento de la ejecución presupuestaria en el área social es absorbido en gran parte por gastos administrativos y no se ha implementado la medición de la calidad de este gasto.

Asimismo, se ha tratado de reparar, en parte, los daños a las víctimas de la dictadura 1954-1989. El Ministerio de Hacienda, después de 8 años de la promulgación de la Ley 838/96, dio inicio, en el 2004, al primer desembolso a favor de 110 víctimas de una lista larga de personas incapacitadas y pobres.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Ministerio de Hacienda (2004). "Rendición de Cuentas: Informe de Gestión 2003-2004".

**Cuadro 5**  
**EJECUCIÓN DEL GASTO SOCIAL**

| Gasto o Inversión Social <sup>a</sup> | 2004           |                        |           | 2005           |                        |           |
|---------------------------------------|----------------|------------------------|-----------|----------------|------------------------|-----------|
|                                       | % de Ejecución | Partic. total de Gasto | % del PIB | % de Ejecución | Partic. total de Gasto | % del PIB |
| Salud                                 | 86,2           | 6,4                    | 1,1       | 86,6           | 7,1                    | 1,0       |
| Agua Potable y Saneamiento Básico     | 57,3           | 1,0                    | 0,2       | 52,3           | 0,9                    | 0,1       |
| Promoción y Acción Social             | 78,7           | 0,3                    | 0,1       | 79,6           | 1,0                    | 0,1       |
| Seguridad Social                      | 96,2           | 13,5                   | 2,3       | 96,6           | 14,8                   | 2,1       |
| Educación y Cultura                   | 94,6           | 22,7                   | 3,9       | 94,0           | 22,8                   | 3,3       |
| Relaciones Laborales                  | 80,9           | 0,1                    | 0,0       | 80,9           | 0,1                    | 0,0       |
| TOTAL                                 | 92,2           | 43,9                   | 7,6       | 91,6           | 46,7                   | 6,7       |

**Fuente:** Proyecto del Gasto Social en el Presupuesto - Proyecto Invertir en la Gente PNUD/UNICEF, datos del Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> Se excluye Ciencia y Tecnología porque su cifra es muy baja.

La deuda pública de la Administración Central está básicamente constituida por deuda externa y muy concentrada en dos organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. La deuda interna es muy baja debido a la escasa colocación de los bonos del Tesoro en el mercado interno y una nula participación en el mercado internacional. Con la reprogramación de las deudas vencidas de 2003, fundamentalmente de los bonos vencidos, más los próximos a vencer, y la postergación de los vencimientos de la deuda de enero de 2004 y julio de 2005 con Taiwán, el pago de la deuda aumenta para 2004 (US\$ 371 millones) y 2005 (US\$ 319 millones). El servicio de deuda externa representa en el período 2003-2005 el 4,1% del PIB y 20% de las exportaciones (Cuadro 6). El saldo de la deuda externa de 2003 era de US\$ 2.478 millones mientras que para 2005 se reducía a US\$ 2.271 millones.

**Cuadro 6**  
**SALDO Y SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: 2000-2005**  
(En millones de dólares)

| Concepto                              | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| DEUDA INTERNA (US\$)                  | 402   | 370   | 365   | 449   | 505   | 255   |
| Servicio de la Deuda Pública Interna: |       |       |       |       |       |       |
| US\$                                  | 101   | 62    | 10    | 17    | 33    | 35    |
| Como % PIB                            | 1,3   | 0,9   | 0,2   | 0,3   | 0,5   | 0,5   |
| DEUDA EXTERNA (US\$)                  | 2.234 | 2.162 | 2.283 | 2.478 | 2.391 | 2.271 |
| Servicio de la Deuda Pública Externa: |       |       |       |       |       |       |
| US\$                                  | 223   | 238   | 206   | 200   | 338   | 284   |
| Como % PIB                            | 2,9   | 3,5   | 3,7   | 3,3   | 5,2   | 3,8   |
| Como % exportaciones                  | 25,6  | 24,1  | 21,7  | 16,1  | 20,8  | 21,9  |
| TOTAL DEUDA PÚBLICA (US\$)            | 2.636 | 2.532 | 2.648 | 2.927 | 2.896 | 2.526 |
| Servicio de la Deuda Pública:         |       |       |       |       |       |       |
| US\$                                  | 324   | 300   | 216   | 217   | 371   | 319   |
| Como % PIB                            | 4,2   | 4,4   | 3,9   | 3,6   | 5,7   | 4,3   |

**Fuente:** Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito y Endeudamiento Público y BCP. Informe Económico.

## Crecimiento, inflación y tipo de cambio

Después de un período de fuerte recesión, el crecimiento del PIB inicia una etapa de lenta recuperación económica, del 3,8% en 2003, de 4,1% en 2004 con una nueva retracción a un 2,8% en el 2005.<sup>51</sup> En dólares corrientes los niveles alcanzados en los años 2003-2005 fueron de US\$ 5.616 millones, 6.929 y 7.479 millones, respectivamente (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**CRECIMIENTO ECONÓMICO,<sup>a</sup> INFLACIÓN Y TIPO DE CAMBIO**

|   | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>PIB</b>                                      |       |       |       |       |       |       |
| PIB (en miles de US\$ Corrientes)               | 7.100 | 6.447 | 5.093 | 5.616 | 6.929 | 7.479 |
| PIB (en miles de US\$ Constantes de 1994)       | 7.252 | 7.401 | 7.398 | 7.682 | 7.996 | 8.212 |
| PIB (% variación)                               | -3,3  | 2,1   | 0,0   | 3,8   | 4,1   | 2,8   |
| <b>PIB per cápita</b>                           |       |       |       |       |       |       |
| PIB pc (en miles de US\$ Corrientes)            | 1.328 | 1.182 | 915   | 978   | 1.205 | 1301  |
| PIB pc (en miles de US\$ Constantes de 1994)    | 1.356 | 1.356 | 1.329 | 1.353 | 1.382 | 1393  |
| PIB per cápita (% de variación)                 | -5,7  | 0,0   | -2,0  | 1,8   | 2,1   | 0,8   |
| <b>Tasa de Inflación</b>                        |       |       |       |       |       |       |
| IPC (1994=100) variación porcentual             | 8,6   | 8,4   | 14,6  | 9,3   | 2,8   | 9,9   |
| <b>Tipo de Cambio(1989=100), % de variación</b> |       |       |       |       |       |       |
| Guaraní/US\$                                    | 6,9   | 11,8  | 24,5  | 2,2   | 30,6  | 2,4   |
| Guaraní/Real                                    | 18,5  | -5,9  | 14,5  | 15,1  | 8,2   | 13,0  |
| Efectivo <sup>v</sup>                           | 9,8   | 1,8   | 11,8  | 10,7  | 13,0  | 12,1  |
| <b>Salario Mínimo Real (1989 = 100)</b>         |       |       |       |       |       |       |
| Salario Mínimo Real (% de variación)            | 4,2   | 3,5   | -0,7  | 2,7   | -3,5  | 2,0   |

**Fuentes:** BCP, Cuentas Nacionales e Informe Económico.

<sup>a</sup> Con año base nuevo tomado por el BCP, 100=1994. Según el año base anterior 100=1982, en el 2002 se registra un crecimiento negativo de -2,4%; en el 2003 solo tuvo un incremento de 2,5% y el 2004 cerró con 2,8%.

<sup>b</sup> Tipo de cambio efectivo real: ponderado por una canasta de 5 monedas (US\$, DEM, JPY, R\$, \$).

El PIB por habitante ha experimentado un crecimiento positivo de 1,8% en 2003, de 2,1% en 2004 y un crecimiento de apenas 0,8% en el 2005. Los niveles del PIB per cápita en dólares corrientes han sido<sup>52</sup> de US\$ 978 en 2003, US\$ 1.205 en 2004 y US\$ 1.301 en 2005. Esta ligera recuperación económica se refleja en un descenso del desempleo del 17,1% en 2002 a 13,4% en 2003 y 11,2% en 2004; sin embargo, la subocupación ha decrecido poco en este período manteniéndose en torno al 24%; en el 2005 cae el nivel de desempleo a 9,5% pero se incrementa la subocupación alcanzando 25,1% (Cuadro 2). La variación del salario mínimo legal ha sido casi nula, en términos acumulativos (1,2%), entre 2003-2005; aunque, este salario es percibido sólo por el 25% de la fuerza laboral.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Según el Banco Central del Paraguay, para el 2006 se estimaba un crecimiento económico del 3,5%.

<sup>52</sup> Esto también con año base 1994. Siguiendo el año base anterior (100=1982), el PIB por habitante para 2002 fue de -4,7%, en el 2003 0,1% y en el 2004, 0,4%.

<sup>53</sup> García-Huidobro, Guillermo (2003). "Políticas de empleo en una economía abierta: Paraguay". Documento de trabajo N° 9. University of Toronto, Proyecto conjunto, Center for International Studies (CIS)/CADEP.

Uno de los mayores logros de los primeros dos años de la nueva administración ha sido el control de la inflación. En el 2003 la tasa de inflación cae a 9,3% y en el 2004 a 2,8% (Cuadro 7). Esta tasa histórica, y la más baja de la región en ese año, ha sido el resultado, sin dejar de tener en cuenta la situación internacional favorable, de la mejor coordinación de política económica, principalmente del rol activo de la política fiscal mediante el incremento en las recaudaciones y la recuperación de la disciplina por el lado del gasto público. En el 2005 la inflación volvió a repuntar, cerrando con 9,9%.

Este incremento de precios es el resultado del alza del precio del petróleo, si bien el ajuste de precios domésticos ha estado rezagado con relación al comportamiento internacional del petróleo (Cuadro 8), y de una mayor flexibilización de la política fiscal, principalmente por el aumento de los gastos.

**Cuadro 8**  
**VARIACIÓN DE TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO Y PRECIO DEL PETRÓLEO\***

| Índice de Tarifas y Precios        | Año Base Enero 1990 = 100 |       |      |      |      |      |
|------------------------------------|---------------------------|-------|------|------|------|------|
|                                    | 2000                      | 2001  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| <b>SERVICIOS BÁSICOS</b>           |                           |       |      |      |      |      |
| Electricidad                       | -0.6                      | 20.3  | 14.2 | 0.0  | -4.3 | -4.8 |
| Agua                               | 0.5                       | 16.3  | -3.8 | -3.2 | -4.8 | -4.8 |
| Teléfono                           | -9.0                      | 58.6  | 13.7 | -6.4 | -4.3 | -4.8 |
| <b>PETRÓLEO Y GASOIL</b>           |                           |       |      |      |      |      |
| Precio Internacional del Petróleo* | 14.3                      | -20.2 | 4.6  | 16.5 | 29.6 | 41.4 |
| Precio Interno del Gasoil          | 37.2                      | 24.7  | 19.4 | 25.5 | 14.9 | 22.2 |

**Fuente:** BCP, Informe Económico.

\* La variación de precios del petróleo es en US\$ corrientes.

Otro factor que contribuye al bajo nivel de precios constituye el congelamiento de las tarifas públicas, particularmente del agua. Después de los ajustes de 2001 se observa un descenso en términos reales de las tarifas; en los últimos años (2003-2005) la variación de los precios reales de electricidad, agua y teléfono ha sido negativa.

La depreciación del tipo de cambio real de la moneda doméstica con respecto al dólar fue del 2,2% en 2003; luego tuvo una depreciación del 30,6% en el 2004 y cerró el 2005 con una apreciación de 1,4%. Esta apreciación del tipo de cambio ha contribuido a descomprimir la presión fiscal para el pago del servicio de la deuda externa (Cuadro 7) pero ha perjudicado la competitividad del sector transable. Al tomar la relación de cambio de la moneda doméstica en términos reales con respecto al real del Brasil, el mayor socio comercial del Paraguay, se registra también una depreciación inicial de 15,1% en el 2003, una menor depreciación en 2004 de 8,2% pero luego se sitúa en 13,0% en 2005. En contraste, el tipo de cambio efectivo —que incluye un conjunto ponderado de cinco monedas extranjeras— se mantuvo ligeramente depreciado entre el 10,7% en 2003 y 12,1% en 2005.

## Sector financiero

Durante la primera fase de la transición han habido esfuerzos de reformas en el sistema financiero. Sin embargo, en el período más reciente (1999-2003) la recesión e incertidumbre económica, el debilitamiento de la gobernabilidad, la gran informalidad de la economía y escasa institucionalidad del Estado, han contribuido a un debilitamiento también del sistema financiero. Los depósitos en moneda nacional aumentaron 24,5% en el 2003 con respecto al año anterior, con una caída del orden de 2% en el 2004 y un aumento del 12% en el 2005 (Cuadro 9), mientras que la variación de los depósitos en moneda extranjera en el período 2003-2005 ha sido negativa. Gran

parte de estos depósitos son de corto plazo: cuenta corriente (60%), a la vista (20%) y certificados de depósito a plazo (20%).<sup>54</sup>

Las tasas pasivas de interés, aún con inflación menor en 2003 y en 2004, han sido muy bajas, desalentando el ahorro doméstico. La de depósitos a la vista de 6,9% en el 2003 se redujo a 0,2% en el 2005, la de depósitos a plazo entre 15% en 2003 y 4,73% en 2005, mientras que la de certificados de depósito experimentó un fuerte descenso, primero de 23% en 2002 a 18% en 2003 y luego 9% entre 2004-2005 (Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**VARIABLES DEL SISTEMA FINANCIERO**

|  | Variación Anual en % |       |       |       |       |       |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 2000                 | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
| <b>DEPÓSITO EN EL SISTEMA BANCARIO</b>                 |                      |       |       |       |       |       |
| Moneda Nacional  | 7,6                  | 7,2   | -9,3  | 24,2  | 21,9  | 12,7  |
| Moneda Extranjera                                      | 4,6                  | 23,9  | 1,8   | -1,5  | 2,8   | -1,0  |
| <b>CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO</b>                       |                      |       |       |       |       |       |
| Moneda Nacional  | 10,0                 | 2,0   | -12,1 | -27,2 | 22,7  | 21,0  |
| Moneda Extranjera                                      | -4,0                 | 19,7  | 8,7   | -38,3 | 5,9   | 1,3   |
| <b>TASAS BANCARIAS PASIVAS</b><br>(En Moneda Nacional) |                      |       |       |       |       |       |
| CDA  | 19,65                | 20,63 | 22,95 | 18,35 | 9,38  | 9,03  |
| Depósitos a Plazo                                      | 15,37                | 15,98 | 21,69 | 15,53 | 5,73  | 4,73  |
| Depósitos a la Vista                                   | 6,46                 | 5,67  | 9,42  | 6,90  | 1,34  | 0,20  |
| <b>TASAS BANCARIAS ACTIVAS</b><br>(En Moneda Nacional) |                      |       |       |       |       |       |
| Comerciales  | 25,30                | 27,60 | 33,65 | 29,76 | 21,01 | 15,77 |
| Personales   | 39,31                | 39,48 | 43,27 | 43,75 | 33,58 | 30,81 |
| Desarrollo   | 32,34                | 33,36 | 35,91 | 32,43 | 16,16 | 10,73 |
| Ponderado  | 26,78                | 28,24 | 34,22 | 30,46 | 21,18 | 15,52 |

Fuente: BCP, Informe Económico.

Por el lado del crédito, la relación moneda nacional y extranjera tuvo un cambio de 39:61 en 2002 a 47:53 en 2004 y 52:47 en 2005.<sup>55</sup> La reducción de la dolarización de los créditos coincide con el incremento del crédito en moneda nacional del 22,7% en 2004 y 21,0% en 2005, mientras en los préstamos en dólar tuvieron una variación positiva menor de 5,9% y 1,3% en el mismo período. Así como los depósitos, los préstamos son también de corto plazo, siendo éste uno de los factores limitantes serios para recuperar la demanda de inversión privada.

Las tasas activas de interés han experimentado una caída en los últimos dos años (Cuadro 9). La tasa ponderada en moneda nacional bajó de 30% en 2003 a 21% en 2004. En 2005 dicha tasa es aún menor y se ubica en 15,5%. La tasa de crédito para el desarrollo lidera esta tendencia a la baja, por la influencia de la banca pública.

Los principales indicadores de calidad del sistema bancario muestran una ligera recuperación. Por una parte, la morosidad ha descendido en 2004 a 9,6% y a 6,5% en 2005 después de mantenerse en 13,3% en 2002-2003. La solvencia se mantiene en el rango del 9,5%; la rentabilidad se ha recuperado en 2004 con 4,5% y en 2005 logra ubicarse como en uno de sus niveles históricos más

<sup>54</sup> Datos del Banco Central del Paraguay, Superintendencia de Bancos.

<sup>55</sup> BCP, *Informe Económico Mensual 2006*.

altos de 27,5%; asimismo, los índices de eficiencia, liquidez e intermediación logran repuntar en el período 2004-2005.<sup>56</sup>

## Sector externo

El Paraguay es una economía abierta, con un coeficiente de apertura de 55%<sup>57</sup> en 2003. La exportación como parte del PIB ha tenido un incremento importante en 2000-2002 y 2003-2005, con valores del 14% y 22%, respectivamente, por la recuperación de la economía del Mercosur pero principalmente por el aumento de la demanda mundial de *commodities* (Cuadro 10). Las exportaciones crecieron en forma notable en 2003 y 2004, alrededor del 23,5% y 3,6% en 2005. La participación de las importaciones también creció a 34,8% del PIB frente a 27,5% en los años 2000-2002, y a 34,8% entre 2003-2005. La variación del saldo comercial negativo ha sido relativamente constante de 15,5% del PIB, según datos oficiales registrados que no reflejan la situación de la informalidad del comercio internacional.<sup>58</sup>

**Cuadro 10**  
**BALANZA COMERCIAL**  
(En miles de millones de dólares)

| Año        | Exportaciones |             |       | Importaciones |             |       | Saldo Comercial | % PIB |
|------------|---------------|-------------|-------|---------------|-------------|-------|-----------------|-------|
|            | Total         | % Variación | % PIB | Total         | % Variación | % PIB |                 |       |
| 2000       | 869           | 14,8        | 11,3  | 2.050         | 15,9        | 26,5  | -1.181          | -16,6 |
| 2001       | 990           | 12,2        | 14,5  | 1.989         | -3,1        | 29,0  | -999            | -15,5 |
| 2002       | 951           | -4,2        | 17,0  | 1.510         | -31,7       | 27,0  | -560            | -11,0 |
| 2003       | 1.242         | 23,4        | 20,6  | 1.865         | 19,0        | 30,9  | -624            | -11,1 |
| 2004       | 1.627         | 23,7        | 25,2  | 2.658         | 29,8        | 41,1  | -1.031          | -14,8 |
| 2005       | 1.688         | 3,6         | 19,2  | 3.251         | 18,3        | 32,4  | -1.564          | -20,4 |
| 2000-2002* | 937           | 7,6         | 14,2  | 1.850         | -6,3        | 27,5  | -913            | -14,7 |
| 2003-2005* | 1.519         | 16,9        | 21,7  | 2.591         | 22,4        | 34,8  | -1.073          | -15,9 |

**Fuente:** Banco Central de Paraguay. Informe Económico.

\* Promedio aritmético.

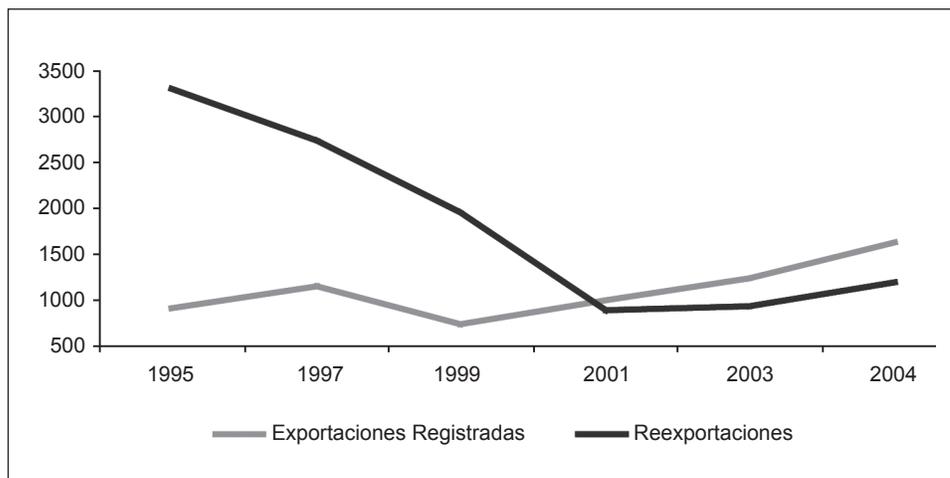
Un hecho llamativo del comercio exterior del país es el fenómeno de la reexportación; se registra como importación al Paraguay para luego destinarse al Mercosur como productos de exportación (Gráfico 8). Esta transacción ha venido descendiendo desde 1995 hasta el 2002. El comportamiento de la reexportación vuelve a repuntar en el 2003 y 2004, pero siempre por debajo de las exportaciones registradas.

<sup>56</sup> *Ibíd.* Morosidad (cartera vencida/cartera total); solvencia (patrimonio/activo+contingencia); rentabilidad (utilidad neta/patrimonio); eficiencia (ingreso financiero/activo total); liquidez (disponible/activo total); e intermediación (préstamos/depositos).

<sup>57</sup> Esto es exportación más importación dividido por el PIB. Ver Masi. F. "Paraguay: Comercio e Integración y los desafíos del crecimiento". Documento de Discusión, octubre 2005.

<sup>58</sup> Aunque oficialmente se estiman importaciones no registradas y las reexportaciones (también no registradas) a países vecinos de productos importados, la balanza comercial oficial no incluye estas cifras, con las cuales el déficit de la balanza comercial real es mucho menor a la oficial.

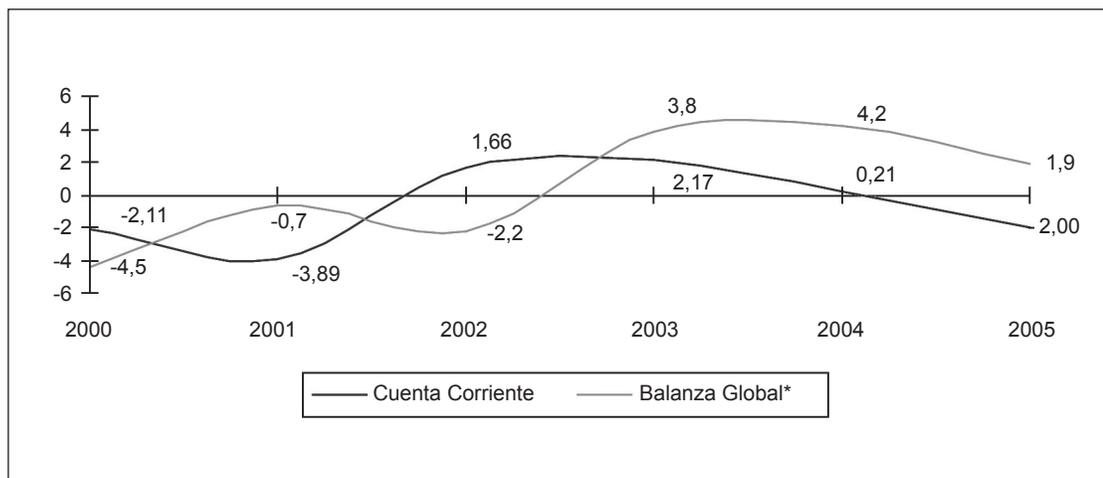
**Grafico 8**  
**COMPORTAMIENTO REAL DE LAS EXPORTACIONES**  
(en millones de US\$)



**Fuente:** Masi, F. Paraguay: Comercio e integración y los desafíos del crecimiento. Documento de discusión. CADEP. Octubre 2005.

El saldo de la cuenta corriente como porcentaje del PIB aumenta a partir de 2002 de 1,7% a 2,2% en 2003, pero vuelve a caer a 0,2% del PIB en 2004 y se torna negativa, 2,0% del PIB, en el 2005 (Gráfico 9). En el 2003 la inversión extranjera directa aumenta ligeramente (0,4% del PIB) con relación al 2002 (0,2% del PIB). El saldo de la balanza de pagos, negativo en 2002 (2,2% del PIB), pasa a 3,8% en 2003, a 4,2% en 2004, pero luego desciende a 1,9% en el 2005. Las reservas internacionales netas de un nivel de US\$ 641 millones en 2002, aumentan en forma progresiva a 983 millones en 2003 (34,8% más), a 1.168 en 2004 (15,8%) y 1.297,2, en el mes de diciembre de 2005 (10%). Dos hechos resultan significativos en la balanza de pagos: la creciente importancia de las remesas de paraguayos residentes en el exterior y la escasa participación de la inversión extranjera directa en el Paraguay.

**Grafico 9**  
**CUENTA CORRIENTE Y BALANZA DE PAGOS**  
(Porcentaje del PIB)



**Fuente:** BCP: Informe Económico.

\* incluye cuenta corriente, cuenta de capital, capital financiera y error y omisión.

La exportación paraguaya se ha incrementado en forma significativa entre 2003-2004, 23,7% más, con una desaceleración en 2005 con relación al 2004 de 2,6%. La participación de la semilla de soja en la estructura de exportación 2004-2005 ha sido del 34%, la carne en torno al 12,5%, aceite vegetal 9% y el algodón del 5%. El destino de la exportación en dicho período ha sido fundamentalmente la región fuera del Mercosur<sup>59</sup> que desciende su participación en el total de exportaciones a solo un 25% en el 2005.

Los términos de intercambio han sido positivos en 2002 y 2003 como resultado de los altos precios internacionales de exportación, situación que se revierte en los años 2004 y 2005 por el continuo aumento del precio del petróleo, siendo el Paraguay un importador neto del mismo.

---

<sup>59</sup> Aún cuando el BCP registra cifras altas de exportación al Mercosur como destino final, más de la mitad de ellas arriban al Uruguay como puerto de reembarque a la extrazona.

## Obstáculos y restricciones

---

Las reformas iniciales han perdido impulso. Reaparecen señales de problemas de gobernabilidad e incertidumbre a corto plazo y un debilitamiento del compromiso para seguir con las reformas pendientes, así como la falta de un rumbo claro en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que permita un crecimiento económico sostenido, una reducción de la pobreza y una disminución de la desigualdad.

### Corto plazo

La incertidumbre en las reglas de juego recobra fuerzas, más allá de las instancias estrictamente económicas. La percepción de riesgo de la sociedad y del sector privado crece frente a la inseguridad de las personas y de los bienes. A pesar del cambio de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Poder Judicial no ha logrado ofrecer garantías para la agilización de los procesos y el cumplimiento imparcial de la ley. Las fiscalías, los organismos de seguridad, los efectivos policiales involucrados en hechos delictivos, así como legisladores acusados de corrupción, sin sanción del colegiado, restan credibilidad al funcionamiento de las instituciones para generar un entorno propicio y atraer las inversiones.

Se observa el debilitamiento creciente de los partidos políticos tradicionales como instancias de generación de propuestas y debates de políticas públicas, y han crecido las prácticas de cooptación (prebendarismo y clientelismo) en detrimento de la construcción de instituciones que promuevan liderazgos renovadores. Las elecciones internas del partido oficialista han puesto en riesgo los logros y avances alcanzados en los dos primeros años. Emergen señales de potencial desequilibrio macroeconómico, con el aumento de la inflación en 2005, y posibles dificultades en lograr mejorar las metas macroeconómicas en 2006.

No se percibe, en las condiciones actuales, un compromiso serio de parte del gobierno para la reforma del Estado, principalmente de las empresas públicas, entes autárquicos: administración de puertos, de aeropuertos y agencias de regulación. A excepción de la empresa pública de electricidad, ANDE, las empresas de agua, petróleo, y cemento tienen sobrepoblación de funcionarios, deudas atrasadas con proveedores o pagadas por el Tesoro Nacional y un deterioro en sus servicios.

El gobierno se había comprometido a modernizar las empresas públicas bajo un esquema simple: auditoría integral, desarrollo de plan de negocios y participación del capital privado bajo una de las siguientes formas: tercerización, concesión o capitalización con intervención privada. Según algunos datos de la auditoría publicada: i) la industria del cemento (INC), un monopolio legal, registró pérdida de US\$ 1,2 millones en el 2004; tiene 960 funcionarios nombrados y 200 contratados cuando que puede operar esa unidad productiva con 100 empleados, y trabaja a 65% de su capacidad instalada; ii) la empresa de petróleo (PETROPAR) es un monopolio importador de petróleo, tiene una deuda con los proveedores de más de US\$ 100 millones, emplea a 614 funcionarios, y está en quiebra técnica; iii) la empresa de agua (ESSAP) tuvo una pérdida de US\$ 4,7 millones, tiene 1.300 funcionarios, registra una pérdida de agua (no contabilizada) de 50% y no tiene capacidad financiera de pagar su deuda externa que asume el Tesoro. Las dos últimas empresas, ESSAP y PETROPAR, tienen exceso de números de empleados para la escala de operación productiva. La reforma del servicio civil y la administración pública también formaban parte de la modernización del Estado. El censo de funcionarios realizado en 2004 no coincide con los cargos públicos por los numerosos casos de duplicación y hasta quintuplicación de cargos, algunos admitidos por la ley actual y otros simplemente como transgresión a las normas vigentes. Por último, el Banco Nacional de Fomento tiene un alto costo administrativo, alta morosidad y se mantiene con depósitos compulsivos del sector público. Estas reformas formaban parte de los acuerdos firmados en el 2003 incumplidos por el gobierno con la sociedad civil y los partidos políticos de oposición.

Adicionalmente, los grupos sectoriales y políticos abogan por flexibilizar las leyes aprobadas —Adecuación Fiscal, Reformas de Pensiones, Código Aduanero, entre otras— vía modificación de las mismas o vía decretos reglamentarios, como sucediera en los noventa con las leyes financieras. La reversibilidad de las reformas no siempre responde a principios de rectificación por error en el diseño o equivocaciones en la implantación, sino a concesiones políticas para responder a intereses sectoriales, y, por lo general, responde a motivaciones populistas. Este es uno de los círculos viciosos que explica la baja presión tributaria y la debilidad del sistema financiero en la relación Estado-Empresa.

Otro hecho significativo es el estancamiento de las modificaciones de la Ley 1626 de la Función Pública, la que soporta serias falencias para crear un servicio civil basado en los méritos de eficiencia e integridad de la persona, y la falta de un plan en ejecución sobre la profesionalización de la burocracia del Estado.<sup>60</sup> En los presupuestos fiscales 2003-2005 el incremento de cargos ha sido relativamente moderado de 4% (188.591 en 2003 a 195.762 en 2005), pero existe el riesgo del incremento de nombramientos y contrataciones para los restantes años de la actual administración.

No se avanza tampoco en el mejoramiento de los mecanismos de control de la administración de los recursos del Estado<sup>61</sup> y continúa el control insuficiente del Estado en el manejo de los recursos financieros transferidos a los gobiernos subnacionales, lo que puede presionar sobre los

---

<sup>60</sup> Nickson sostiene que la reforma más importante para el Paraguay es el sistema de la función pública; considera la reforma más relevante dentro del proceso de modernización del Estado y para el logro de los objetivos del milenio al 2015. Nickson, A. "Reformando el Estado paraguayo". 2005. *Estado, Economía y Sociedad: una mirada Internacional a la Democracia*. Asunción: CADEP.

<sup>61</sup> Ver "Paraguay: Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública". Banco Mundial y BID: 26 de agosto de 2004.

logros fiscales señalados en el futuro inmediato. La donación de Itaipú (US\$ 25 millones) para gastos sociales no forma parte del presupuesto fiscal y está siendo cuestionada por la falta de transparencia en la aplicación de estos recursos para los programas sociales.<sup>62</sup> Esta donación no forma parte de la transferencia de royalties de Itaipú para el Paraguay. Es un acuerdo de ambos gobiernos para destinar parte de los recursos de la empresa binacional para la lucha contra la pobreza. Dentro de un ordenamiento institucional serio, estos recursos deberían ser cuidadosamente aplicados conforme a la estrategia de lucha contra la pobreza y no como una simple concesión populista de la entidad por la parte paraguaya con fines electoralistas. Esta situación genera una reacción negativa comprensible, la entidad que debe ocuparse de la política energética se dedica a realizar programas sociales mientras que las entidades que deben ocuparse de la estrategia para la lucha contra la pobreza, carecen de recursos domésticos para encarar sus programas.<sup>63</sup> Asimismo, el escaso esfuerzo en la reforma del servicio civil y en el fortalecimiento del mecanismo de control —especialmente la Auditoría General de la Nación, dependiente de la Presidencia de la República, sobre todo por el lado del gasto público— resta credibilidad a la lucha contra la corrupción, al restringirse esta únicamente a la mejora de la recaudación y a algunos logros en el área de contrataciones públicas.

Se mantiene el riesgo potencial de flexibilización de las medidas económicas, principalmente fiscales y crediticias, para facilitar una burbuja expresada en mayor actividad económica y generación de empleo, y mayor consumo, durante 2006 y 2007. El riesgo de una mayor incidencia del criterio populista en el manejo económico resta predicibilidad a las políticas económicas y contribuye a debilitar la gobernabilidad y el ambiente de negocios en el Paraguay. La meta de inflación implementada por el Banco Central puede frenar el incipiente crecimiento económico, restando competitividad al sector transable al mantener un tipo de cambio doméstico apreciado. Las señales del gobierno son muy cambiantes; las medidas adoptadas no reflejan un claro rumbo económico y las políticas sociales tienen fuerte sesgo populista. Se trata de establecer otra vez fijación de precios para la canasta familiar, principalmente en el caso de la carne; se justifica la apreciación del tipo de cambio por la situación del mercado; y el sector productivo se enfrenta con incertidumbres y mayores riesgos por problemas de seguridad.

Las dudas e incertidumbres sobre el futuro de la banca de primer piso, Banco Nacional de Fomento, persisten y su reforma será una prueba de la verdadera voluntad política del gobierno de llevar a cabo las transformaciones que el país necesita. Otro aspecto preocupante para la consistencia y sostenibilidad de la política económica es la inestabilidad de los miembros del gabinete y presidentes de entes. Al cierre del segundo año, el gobierno viene realizando cambios frecuentes en la composición de sus colaboradores.<sup>64</sup> El inicio de las operaciones de la Agencia Financiera de Desarrollo es, quizás, uno de los pasos positivos para el otorgamiento de créditos de mediano plazo para sectores de alta demanda, como los de vivienda, ganadería y pequeñas y medianas empresas.

En el campo social siguen los altos niveles de desocupación, mientras que la pobreza y la pobreza extrema no retroceden con el repunte económico de los últimos años. Crece la tensión social entre el sector campesino y el empresariado agrícola dedicado a la producción de la soja y a la ganadería. Se trata de empresas extensivas en el uso de la tierra y tecnología; el conflicto gira sobre: i) el uso creciente de agroquímicos sin ninguna capacidad de regulación por parte del Estado para evitar los daños a la salud y al medio ambiente y ii) la creación de un dinámico mercado de

<sup>62</sup> La acusación de corrupción de las donaciones de Itaipú fue hecha por un alto directivo del Partido Colorado durante las elecciones internas de febrero 2006.

<sup>63</sup> Además, estas donaciones no están sujetas al control de las instancias de control del Estado paraguayo que es la Contraloría General de la República.

<sup>64</sup> De los 10 ministerios del gabinete, 2 no tuvieron cambios, 5 ministerios tuvieron 2 cambios y 2 ministerios tuvieron 3 cambios; la presidencia del BCP tuvo 3 cambios; en cuanto a las empresas públicas, una sola no sufrió cambios, de presidente, 2 empresas tuvieron 2 cambios y 2 empresas tuvieron tres cambios; y en las entidades descentralizadas una entidad tuvo 2 cambios, 2 entidades tuvieron 3 y 5 entidades registraron 3 cambios.

la tierra que eleva el precio de la misma y provoca una creciente migración campo-ciudad. La falta de oportunidad de inserción laboral de la gente del campo en el área urbana ha provocado una migración creciente al exterior. Se calcula que cerca de US\$ 500 millones de remesas llegan de residentes paraguayos en España, Argentina, Italia, Estados Unidos, Japón, Alemania y otros países. Las remesas hoy ocupan entre el cuarto o quinto lugar como generadoras de divisas en la economía paraguaya.

## Mediano plazo

Además de los atrasos de las reformas programadas —vinculadas a las empresas públicas, la banca de primer piso, el servicio civil, el desarrollo de las agencias de regulación y el fortalecimiento del sistema financiero— el gobierno no ha dado señales claras y pasos firmes sobre el cambio del modelo de desarrollo. La alta dependencia de unos pocos rubros agrícolas con bajo valor agregado, del comercio de triangulación, así como la discrecionalidad e ineficiencia del Estado como principal agente para demandar bienes y generar empleo, no son los pilares para lograr un crecimiento sostenido.

El 26 de noviembre 2004, previas reuniones de preparación, se ha realizado un encuentro, Foro de San Bernardino, con la participación del gabinete presidido por el Presidente de la República, empresarios y representantes de la sociedad civil para encarar los desafíos del crecimiento con equidad (Recuadro 6). Este evento ha servido para marcar los problemas, las metas y posibles medidas en cuatro áreas de interés para el crecimiento sustentable: i) competitividad y ambiente de negocios, ii) diversificación de la producción y exportación con mayor valor agregado, iii) producción agrícola y la tenencia de la tierra, y iv) pobreza y desigualdad.

Este plan económico<sup>65</sup> apuntaba a objetivos intermedios 2008 y objetivos de mediano plazo, 2011, bicentenario de la independencia nacional. Dentro del documento final del foro, se establecía una metodología de seguimiento a los acuerdos arribados en ese evento.<sup>66</sup> Desafortunadamente, este pacto para lograr un nuevo modelo de desarrollo —anclado sobre la agroindustria, la mejora de la productividad de unidad agrícola familiar y las pequeñas empresas, el aumento de la inversión en capital humano y físico para lograr ventajas de la integración y mayores oportunidades para que los pobres accedan a los servicios y recursos— ha sido desplazado de la agenda de gobierno.

---

<sup>65</sup> Ministerio de Hacienda. Foro Paraguay 2011. *Plan de crecimiento económico con equidad. San Bernardino*. Noviembre 2004.

<sup>66</sup> El Ministerio de Industria y Comercio viene impulsando el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, el Plan Nacional de Exportación y las mesas sectoriales (carne y cuero, y textil). Al mismo tiempo este ministerio intenta impulsar un Plan Nacional de Maquilas. En general, estos esfuerzos son sin adecuada coordinación ni continuidad. Existe una fuerte crítica de una falta de política exterior que pueda fortalecer el comercio externo y lograr la captación de inversiones extranjeras.

## Recuadro 6

**CONSENSO DE MEDIANO PLAZO, PRONUNCIAMIENTO DE SAN BERNARDINO 2004**

Los participantes del Foro “Bicentenario de la Independencia: Paraguay 2011”, Ministras y Ministros del Poder Ejecutivo y altas autoridades gubernamentales, exponentes del sector empresarial y de la sociedad civil, reunidos en San Bernardino con la presencia del Presidente de la República, el 26 de noviembre de 2004, convienen declarar, como objetivos esenciales de dicho Plan, cuanto sigue:

**Ambiente de negocios y competitividad**

Nos proponemos consolidar una visión común que nos permita asegurar la continuidad de las políticas macroeconómicas esenciales para el crecimiento con equidad; fortalecer el marco regulatorio del sistema financiero para poder aumentar créditos al sector privado; mejorar sustancialmente la calidad de gestión del Estado para promover el desarrollo nacional; incorporar una nueva ética de la función pública y de la relación entre el sector privado y el público; combatir con firmeza la corrupción, eliminando la impunidad; reestructurar las empresas del Estado; potenciar un sector de MPYMES; asegurar de manera estricta los derechos de propiedad y aumentar la competitividad de los sectores que más impactan en el crecimiento económico y la generación de empleo.

**Diversificación Económica, Valor Agregado y Exportación**

Apuntaremos a incrementar selectiva y sustancialmente los niveles de inversión pública y privada; industrializar los rubros agrícolas tradicionales; aumentar la oferta exportable y en especial la participación de los productos no tradicionales; impulsar la implementación del trato especial y diferenciado para el Paraguay y el Mercosur y conquistar nuevos mercados.

**Tierra y la producción agropecuaria y forestal**

Nos comprometemos a aumentar la superficie de siembra y la producción de cereales y oleaginosas; aumentar el área de cultivo, la productividad y la diversificación de la pequeña agricultura familiar; incrementar la oferta exportable de productos pecuarios; fomentar el desarrollo forestal, forestación, reforestación; impulsar la entrega de títulos de propiedad a los pequeños agricultores; regularizar la tenencia de tierra y asegurar el acceso a la tierra a un importante número de nuevas familias campesinas.

**Equidad social y reducción de la pobreza**

Avanzaremos en dirección al cumplimiento de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. Para ello debemos fortalecer la empresa campesina, familiar o asociativa; disminuir el desempleo urbano; promover la microempresa en el sector urbano; aumentar drásticamente el acceso a la salud y la educación básica y media; hacer mucho más eficiente la ejecución de los programas sociales; fomentar la inversión destinada a la infancia; promover la participación ciudadana; fortalecer la descentralización e incluir en un sistema de seguridad alimentaria la población de extrema pobreza y en especial a la población indígena.

Los problemas actuales son varios: riesgos de falta de gobernabilidad,<sup>67</sup> conflictos en el Banco Central y directorio incompleto —solo 2 de 5 exigidos por ley—, flexibilización fiscal frente a un presupuesto desfinanciado; fuerte presión del sector empresarial para mantener sistemas de exenciones y posibles concesiones del gobierno al sindicalismo del sector público. El funcionamiento de la justicia y los organismos de seguridad no muestran señales de mejoras. Por consiguiente el plan económico ha pasado a un segundo plano de interés del gobierno.

En definitiva no se establece un rumbo que permita recuperar el crecimiento económico a una tasa esperada de por lo menos del 5% anual; los Objetivos del Milenio para el período de esta administración se encuentran lejos de ser cumplidos. Según un estudio realizado por el PNUD, las

<sup>67</sup> Un juicio político al Presidente de la República fue denegado el 14 de diciembre 2005 en la Cámara de Diputados por no lograr las dos terceras partes de los votos. Una de las causas es la presentación de su candidatura para la presidencia del partido oficialista realizada en febrero del 2006.

estimaciones de financiamiento adicionales para los próximos tres años fiscales (2006-2008) son de US\$ 507,3 millones.

Al mismo tiempo, las metas de sostenibilidad fiscal y sostenibilidad de la deuda pública en estudios recientes<sup>68</sup> están demostrando que pueden poner en riesgo el equilibrio macroeconómico. Según uno de los estudios,<sup>69</sup> tomando como referencia los niveles de tasa de interés (10%-13%) y el crecimiento del PIB (2% y 3,5%), el comportamiento fiscal sostenible obligará al país a mantener un coeficiente de endeudamiento no mayor del 35% del PIB y un superávit primario en torno al 1% del PIB.

Una de las restricciones más llamativas para el crecimiento a mediano plazo constituye el alto costo de la mediterraneidad. Según un estudio reciente<sup>70</sup> el promedio de costo de transporte y logística de 10 corredores comerciales estudiados es de 19,17% del precio FOB. Esto representa un sobrecosto de 6,61%, y una pérdida equivalente al 1,9% del PIB. Si se expanden sobre todos los sectores de importación y exportación de productos, la pérdida anual para el Paraguay significará US\$ 327 millones, que representa el 4,3% del PIB.

Sin embargo, la red vial en el Paraguay no excede 30.000 kilómetros, de los cuales 4.000 están pavimentados, 190 están empedrados y 25.800 no están pavimentados.<sup>71</sup> Esta situación constituye una de las limitaciones más severas para una economía basada principalmente en la agricultura y la ganadería y plantea un problema serio de integración intrarregional. Paradójicamente, el coeficiente de la inversión pública con relación al PIB entre 2003-2005 se ha mantenido en el orden del 3,2%.

Otra restricción es la heterogeneidad de la estructura productiva. En el sector urbano, la mayor concentración de la mano de obra se encuentra en el sector de las micro y pequeñas empresas. El 62,5% de la población tiene menos de 30 años. El 70% de la fuerza laboral trabaja en establecimientos que tienen menos de cinco operarios. El 53% de los empleados pertenecen al sector terciario, 32,4% al sector primario y 15% al secundario. Y resalta el predominio de los trabajadores por cuenta propia, 37,1%, y trabajadores familiares no remunerados, 11,7%.<sup>72</sup>

En el sector rural, las unidades agrícolas familiares –unidades menores de 50 Has– enfrentan una realidad compleja y heterogénea, considerando, principalmente, el tamaño, la estructura productiva y las características regionales donde están localizadas las fincas. En las últimas tres décadas, varios procesos han impactado el mundo campesino: la expansión del mercado de tierras, la caída de la productividad de los suelos, el uso de agroquímicos y la alteración del medio ambiente, y el debilitamiento de las relaciones comunitarias (capital social).

Además del problema de integración física y de la falta de una política productiva seria, cabe mencionar que Paraguay tiene la fuerza laboral de menor nivel de instrucción. En la zona urbana 15,3% de la PEA tiene de 0 a 5 años de escolaridad, 34% de 3 a 9 años de instrucción; pero en la zona rural el 51% de la fuerza laboral no excede 5 años de instrucción y 39% han accedido a una escolaridad de 6 a 9 años.<sup>73</sup> Estos resultados en acceso a educación relativamente bajos ocurren a pesar de un continuo esfuerzo durante la transición de aumentar el presupuesto fiscal para la educación, inicialmente del 1,7% del PIB destinado a educación a un ratio de alrededor del 5% del PIB en los últimos años.

---

<sup>68</sup> Rojas, P. “Sostenibilidad de las cuentas fiscales en Paraguay”. Asunción. Julio 2004, y Cabrera, M. “Informe de consultoría: Manejo de la Deuda Pública en Paraguay”. Asunción. Marzo 2005.

<sup>69</sup> Ver Rojas, P. (2005).

<sup>70</sup> Fuente: USAID, Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay. Junio 2006.

<sup>71</sup> Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, MOPC. Abril, 2006.

<sup>72</sup> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005*.

<sup>73</sup> CEPAL, *Panorama Social 2005*.

Otra limitación para el crecimiento económico es la calificación de recursos humanos a nivel terciario. Si bien es cierto que en la transición democrática, desde 1989, la reforma educativa: educación inicial, básica y media, ha sido encarada como política de Estado del Paraguay, y como resultado se han expandido la cobertura y el nivel de educación de la fuerza laboral como nunca antes, sin juzgar la calidad de la educación y su resultado práctico en la calificación efectiva de la fuerza laboral. Sin embargo, la educación terciaria ha quedado rezagada en términos de reforma y actualización. La oferta educativa del nivel superior, tanto pública como privada, ha tenido un crecimiento explosivo desde 1989. De dos universidades (una pública y otra privada) se ha pasado a 14 universidades, con un salto cuantitativo en el nivel de matriculación y generación de profesionales como también su expansión hacia el interior del país. Pero esta explosión de profesionales, resultado del proceso de expansión mencionado, no ha significado un salto cualitativo. En los estudios sobre restricciones para el desarrollo del sector privado y de la modernización del Estado aparece, en forma recurrente, el problema de la escasa calificación de los recursos humanos principalmente, en niveles medios y gerenciales. Para encarar el crecimiento económico y corregir las desigualdades, en el mediano y largo plazo, urge elaborar una estrategia para mejorar la calificación de los recursos humanos de niveles superiores tanto a nivel privado como público. El futuro de la modernización del Estado, la economía y la sociedad depende crucialmente de este sector clave para el desarrollo.

Una barrera no menos importante para lograr un crecimiento económico con equidad es la difusión tecnológica y la capacitación laboral. La tecnología de la información y la comunicación abren nuevos horizontes no solo en el mundo del negocio o transacciones económicas (mercado) y de las relaciones sociales (sociedad) sino también en el campo de la gobernabilidad y la toma de decisiones sobre políticas públicas (Estado). Esta revolución tecnológica propia del siglo XXI, ha tenido efecto desigual sobre el bienestar de la gente. El conocimiento es un factor determinante para el desarrollo. La brecha tecnológica constituye hoy una de las diferencias más marcadas entre países ricos y pobres. En el Paraguay, que arrastra más de dos décadas de estancamiento económico, de expansión de la pobreza y la desigualdad, la tecnología de la información y comunicación ha acentuado esa diferencia. No existe una estrategia nacional que se ocupe del tema y las políticas públicas no se ocupan de regular el uso de la tecnología digital. La posesión de un teléfono celular o un aparato de televisión de una familia humilde no significa de modo alguno la ampliación de su capacidad o posibilidad de toma de decisiones más acertadas, no es equivalente a un mayor bienestar. El reto es formar buenos productores, mano de obra con alta destreza, y no malos consumidores.

Por último, la desigualdad frena el crecimiento y la reducción de la pobreza por su externalidad negativa. El Paraguay es uno de los países de mayor nivel de desigualdad en la región. Esta desigualdad está predeterminada por factores exógenos al esfuerzo y talento del individuo; las condiciones étnicas, de género o segmento social, privan a los sectores más pobres de tener igualdades de oportunidades para acceder tanto a factores económicos como instancias de decisiones que afectan sus vidas. Esta desigualdad no solo se refleja dentro de la “mano invisible” del mercado sino también al interior de la “mano visible” del Estado. La concentración de la riqueza y del poder político en pocas personas tiende, por lo general, a generar instituciones con mayores niveles de desigualdad económica y política. Esta situación se agrava cuando se considera la dimensión inter-temporal de las desigualdades económicas, políticas y sociales que tiende a reproducirse en el tiempo y a través de las generaciones, conocida hoy como “trampas de la desigualdad”.<sup>74</sup>

En conclusión, los avances logrados en los dos primeros años del actual gobierno han permitido reestablecer el equilibrio fiscal, eliminar los atrasos de la deuda externa, iniciar una recuperación económica, con la ayuda de condiciones favorables de la región, y recuperar la confianza hacia el

<sup>74</sup> Banco Mundial (2006). *Informe sobre Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*.

gobierno a niveles interno y externo. Esta confianza ha permitido mantener un clima de gobernabilidad y una reactivación económica incipiente. Sin embargo, estos cambios no se reflejan en una modificación de las reglas de juego. Los buscadores de renta (*rent seekers*) desde la esfera del Estado o desde el mercado, empresas vinculadas al Estado, tienen suficiente fuerza aún para imponerse a los sectores innovadores, sea en el campo económico o en la arena política. La disputa por el control del Estado sigue siendo una competencia por el control de la renta económica. Esta concepción del poder frena el desarrollo del mercado, del Estado y del ejercicio de la democracia más allá del puro acto electoral y de los intentos de reformas económicas. Este círculo vicioso del doble atraso: político, y económico, y la desvinculación de los resultados económicos de los electorales, constituyen dos de las causas del largo estancamiento y aislamiento de Paraguay y siguen demorando la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo basado en una distribución más equitativa de las oportunidades y recursos y un sistema de incentivos que rompa con el nihilismo cristalizado en la transición democrática.

La historia económica paraguaya a inicios de los años sesenta ha mostrado que el esfuerzo del Estado se centró en el restablecimiento del equilibrio macroeconómico pero no así en crear las bases de un crecimiento sostenido como resultado de una estrategia de mediano y largo plazo; tampoco se preocupó en diseñar e implementar políticas eficaces para combatir la pobreza y la desigualdad. Si en el pasado reciente el Paraguay ha experimentado un período corto de bonanza, ha sido por factores fortuitos y externos y no como resultado de buenas políticas públicas.

La transición a la democracia no ha sido diferente hasta ahora. Con el gobierno actual se revirtió la situación de desequilibrio macroeconómico generado en el período 1990-2002, pero al mismo tiempo se empezaban a crear los cimientos para una reforma seria de las instituciones del Estado y para impulsar una estrategia de crecimiento económico basada en nuevas políticas. Sin embargo, al final se vuelve a desaprovechar esta oportunidad para dar lugar a intereses sectarios. La política económica se reduce a sostener el equilibrio macroeconómico y relegar la agenda de creación de las bases de un crecimiento económico con equidad, cimentada en una nueva estrategia de desarrollo y en una nueva forma de hacer política para fortalecer la democracia.

## Bibliografía

---

- Agosin, Manuel, A. Barreix y R. Machado (eds.) (2005), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), “Distributive politics and economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2.
- Aninat, Eduardo y J. Denegre (2004), “Comentarios sobre el doble cobro del AEC y propuestas para Paraguay”, inédito.
- Arellano, José Pablo (2004), Consultoría dirigida a elaborar una estrategia presupuestaria y mecanismos necesarios para plantear la elaboración y evaluación presupuestaria en un horizonte de mediano plazo (2005-2008). Plan de Acción para Países C y D, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Central del Paraguay (2006), *Informe económico mensual*, Asunción.
- Banco Mundial (2005a), “Paraguay: análisis del gasto público. Informe principal. Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay”, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *World Development Report 2006. Equity and Development*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2005c), “Paraguay. Public Expenditure Review”, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2005d), “República del Paraguay: Evaluación institucional y de gobernabilidad. Rompiendo con la tradición: superando los impedimentos institucionales para mejorar el desempeño del sector público”, Informe N° 31763-PY, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Estrategia de asistencia al país para la República del Paraguay 2004/2007”, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1996), “The role of the State”, Informe N° 15044-PA, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Paraguay: Defining a Strategy for Social Protection Policy, Report N° 27352-PA”, Social Protection Unit, Human Development Department Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office.

- Barreto, Raul A. (1996), "Institutional corruption and Paraguayan economic development", inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), "Paraguay: estrategia de país del Banco con Paraguay (2004-2008)", Washington, D.C.
- Borda, Dionisio (1994), *Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*, Asunción, Universidad Católica.
- Borda, Dionisio (comp.) (2003), "Globalización y crisis fiscal. Casos de Argentina, Brasil y Paraguay", serie Políticas públicas", Asunción, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- Borda, D. y F. Masi (2002), "Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur", *Realidades nacionales comparadas*, R. Bouza, Buenos Aires, Altamira/Fundación OSDE.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición*, Asunción, Universidad Católica, CIDSEP/Konrad Adenauer Stiftung.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Oportunidades y desafíos de La reforma del Estado*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Los límites de la transición: economía y Estado en el Paraguay en los años 90*, Asunción, Universidad Católica-CIDSEP.
- Briggs, Thomas (2003), "Evaluación de necesidades. República del Paraguay: gestión y emisión de la deuda pública y el Tesoro".
- Brizuela, Cynthia (2005), "Informe de actividades de la coordinación académica. Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal", Contrato de préstamo BID 1253/OC-PR.
- Cabrera, Mauricio (2005), "Manejo de la deuda pública en Paraguay", Informe de consultoría, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cabrera, Mauricio, E. Fernández y J. Gil-Díaz (2003), Consultoría Misión de Apoyo al Equipo de Transición.
- Cárdenas, Víctor (2005), "Unidad Técnica de Descentralización. Plan Estratégico", Informe final, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Castro, Patricio (2005), "Conclusiones de la misión de asistencia técnica en las áreas de administración tributaria y aduanera", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Castro, Patricio, D. Romera y F. Sala (2004), "Paraguay: modernización de la administración tributaria y aduanera", Washington, D.C., Departamento de Finanzas, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005 (LC/G.2292)*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Ajuste macroeconómico y finanzas públicas. Chile: 1982-1988". serie *Política fiscal* N° 6, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- Cortez, Mónica (2004), "Informe sobre operaciones irregulares del Banco Nacional de Fomento", Investigación y recopilación.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2005), "Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005", Asunción.
- Duarte Frutos, Nicanor (2003), *Programa de Gobierno 2003-2008. Agenda para un país mejor*, Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Informe Presidencial al Congreso de la Nación".
- \_\_\_\_\_ (2004), "Informe Presidencial al Congreso de la Nación".
- Escobar, Ricardo C. y H. Lehuedé (2003), "Resumen de contenidos para la presentación de la reforma tributaria". Ministerio de Hacienda del Paraguay.
- Fernandez Valdovinos, Carlos y A. Monge Narvajo (2004), "Economic Growth in Paraguay", *Economic and Social Study Series*, RE1-04-009, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003), "Paraguay: Informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN)", Módulo de Transparencia Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Paraguay – Fourth Review under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Performance Criteria", Washington, D.C.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2005), *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, segunda edición, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Mayol Ediciones, Bogotá.
- García-Huidobro, Guillermo (2003), *Políticas de empleo en una economía abierta: Paraguay*, Documento de trabajo, N° 9, University of Toronto, Proyecto conjunto Center for International Studies (CIS)/CADEP.
- Garay, Pedro (2005), "Evaluación de organismos y programas públicos. Presupuesto orientado a resultados plan de Actividades", informe final.

- Grafe, Fernando (2004), “Diagnóstico institucional de la Caja Fiscal de Paraguay”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gutiérrez, Alejandro (2004), “Paraguay: inversión pública y empleo 2004-2007”, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- Hausman, Ricardo y Helmut Reisen (eds.) (1996), *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina. Cuestiones políticas y perspectivas de las economías vulnerables*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jaramillo, Fidel y M. Castilla (eds.) (2004), *Sostenibilidad fiscal en la región andina. Políticas e instituciones*, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Jorratt D., Michael (2003), “Cuantificación de los rendimientos impositivos de un proyecto de reforma tributaria del Paraguay”.
- Junguito, Roberto (2003), “Informe de consultoría macroeconómica para el Paraguay”.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lafourcade, Olivier (2005), “Proposal for Organization of the Minister’s Office”.
- Masi, Fernando (2005), “Paraguay: comercio e integración. Los desafíos del crecimiento”, Documento de discusión.
- Marfán, Manuel (2003), “Un IVA de aplicación general para Paraguay”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Hacienda (2006), “Resultados de reformas y mejoras en la gestión”.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Informe de gestión julio 2004 a junio 2005”.
- \_\_\_\_\_ (2004a), “Rendición de cuentas. Informe de gestión 2003/2004”.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Foro Paraguay 2011: Bicentenario de la Independencia. Plan de Crecimiento Económico con Equidad*, Asunción.
- Nickson, Andrew (2005), “Reformando el Estado en Paraguay”, *Estado, Economía, y Sociedad: una mirada internacional a la democracia paraguaya*, D. Abente y F. Masi (ed.), Asunción, CADEP.
- Ocampo, José Antonio (ed.) (2005), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2004), “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”, *El trimestre económico*, Nº 284, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Economía y democracia*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, José Antonio y A.M. Parra (2006), “Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980”, *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Palgrave, Londres.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), “La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual”, *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Nueva York.
- Presidencia de la República del Paraguay (2006), “Informe presidencial al Congreso de la Nación, julio 2006”.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”. Plan “Jahapo’o Teko asy”, Gabinete Social, Secretaría de Acción Social, Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad”, borrador para consulta y discusión, Asunción, BID/BM/OIT/PNUD.
- Rius, Andrés y Nicolás van de Walle (2003), “Political institutions and economic policy reform”, documento presentado a “Global Development Network: Understanding Reform”.
- Rodrik, Dani (2006), “What produces economic success?” *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Palgrave Macmillan, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1996), “Understanding economic policy reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, pp. 9-41.
- Rojas, Patricio (2005), “Programa de fortalecimiento y modernización de la administración fiscal de la economía paraguaya”, Asunción, Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Sostenibilidad de las cuentas fiscales en Paraguay”.
- Santa María, Benjamín (2004), “Relaciones entre Ministerio de Hacienda y Gobernaciones: presupuesto y contrataciones”, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Shome, Parthasarathi y R. Varsano (2004), “Paraguay: Comments on the Draft Administrative Reorganization and Fiscal Adjustment Law (FAL)”, Fiscal Affairs Department, Fondo Monetario Internacional.
- Shome, Parthasarathi y otros (1999), “Paraguay: estrategia de la reforma del sistema tributario”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Spinadel, Pablo (2004), “Análisis de la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda, República del Paraguay”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Singh, Anoop y otros (2005), “Estabilización y reforma en América Latina: perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa”, *Occasional Paper*, N° 238, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Uña, Gerardo (2004a), “Análisis del proceso presupuestario. Ministerio de Hacienda, República del Paraguay”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Análisis de la macroestructura del Ministerio de Hacienda República del Paraguay”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- World Economic Forum (2005), *The Global Competitiveness Report 2005-2006 Policies Underpinning Prosperity*.



Serie

## CEPAL informes y estudios especiales

### Números publicados

1. Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (LC/L.1662-P), Sales Nº E.01.II.G.204 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
2. A common standardized methodology for the measurement of defence spending (LC/L.1624-P), Sales Nº E.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio, Graciela Mogueillansky (LC/L.1664-P), Nº de venta: S.01.II.G.198 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
4. Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1740-P), Sales Nº E.02.II.G.60 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
5. Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century, José Antonio Ocampo y María Angela Parra (LC/L.1813-P), Sales Nº E.03.II.G.16 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
6. Capital-account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries, José Antonio Ocampo (LC/L.1820-P), Sales Nº E.03.II.G.23 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
7. Financial crises and national policy issues: an overview, Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.1821-P), Sales Nº E.03.II.G.26 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
8. Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila crisis, Barbara Stallings and Rogério Studart (LC/L.1822-P), Sales Nº E.03.II.G.27 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
9. Corporate risk management and exchange rate volatility in Latin America, Graciela Mogueillansky (LC/L.1823-P), Sales Nº E.03.II.G.28 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
10. How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian crisis, Ricardo Ffrench-Davis and Guillermo Larraín (LC/L.1824-P), Sales Nº E.03.II.G.29 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
11. Institutional requirements for market-led development in Latin America, Mario Cimoli, Nelson Correa, Jorge Katz and Rogério Studart (LC/L.1839-P), Sales Nº E.03.II.G.04 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
12. Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana, Martín Hopenhayn (LC/L.1844-P), Número de venta: S.03.II.G.12 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
13. Asymmetries and cooperation in the Free Trade Area of the Americas, Inés Bustillo and José Antonio Ocampo (LC/L.1904-P), Sales Nº E.03.II.G.63 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
14. La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética, José Luis Machinea y Martín Hopenhayn (LC/L.2414-P), Número de venta: S.05.II.G.158 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
15. Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?, José Luis Machinea y Guillermo Rozenwurcel (LC/L.2431-P), Sales Nº E.05.II.G.177 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
16. Trade, direct investment and production policies, José Luis Machinea and Cecilia Vera (LC/L.2469-P), Sales Nº E.05.II.G.216 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
17. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos, José Luis Machinea y Guillermo Cruces (LC/L.2573-P), Nº de venta: S.06.II.G.104 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
18. Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas, Dionisio Borda (LC/L.2636/Rev.1-P), Nº de venta: S.06.II.G.162 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

### Series 1-15 de *Temas de coyuntura*

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), Sales Nº E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), Sales Nº E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), Nº de venta: S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)

- 4 La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno (LC/L.1232-P), N° de venta: S.99.II.G.13 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real, Renato Baumann y Carlos Mussi (LC/L.1237-P), N° de venta: S.99.II.G.39 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 6 International financial reform: the broad agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1255-P), Sales N° E.99.II.G.40 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe (LC/L.1277-P), N° de venta: S.99.II.G.50 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 8 Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social (LC/L.1347-P), N° de venta: S.00.II.G.31 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica, Manuel Agosin (LC/L.1433-P), N° de venta: S.00.II.G.111 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Ernesto Livacic y Sebastián Sáez (LC/L.1434-P), N° de venta: S.00.II.G.112 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Do private sector deficits matter?, Manuel Marfán (LC/L.1435-P), Sales N° E.00.II.G.113 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Bond market for Latin American debt in the 1990s, Inés Bustillo and Helvia Velloso (LC/L.1441-P), Sales N° E.00.II.G.114 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1443-P), Sales N° E.00.II.G.115 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 14 Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales (LC/L.1510-P), Sales N° F.01.II.G.53 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 15 International asymmetries and the design of the international financial system, José Antonio Ocampo (LC/L.1525-P), Sales N° E.01.II.G.70 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

## Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- Impact of the Asian crisis on Latin America (LC/G.2026), 1998. [www](#)
- La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL/The international financial crisis: an ECLAC perspective (LC/G.2040), 1998. [www](#)
- Towards a new international financial architecture/Hacia una Nueva arquitectura financiera internacional (LC/G.2054), 1999.
- Rethinking the Development Agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1503), 2001. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

|                                     |
|-------------------------------------|
| Nombre: .....                       |
| Actividad: .....                    |
| Dirección: .....                    |
| Código postal, ciudad, país: .....  |
| Tel.: ..... Fax:..... E.mail: ..... |

---

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas – DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: publications@cepal.org  
Santiago de Chile

*Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:*

United Nations Publications  
Sales Sections, DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Sections, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneve 10  
Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: publications@eclac.org  
Santiago, Chile

# informes y estudios especiales



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.eclac.org](http://www.eclac.org)



S0600858 - Noviembre de 2006  
ISBN 92-1-322994-1 • S.06.II.G.162  
Copyright © Naciones Unidas 2006  
Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile