

Paraguay: Políticas Públicas y desempeño económico y social en Democracia (1989–2020)

Recibido: 20 de febrero de 2022

Aprobado: 30 de junio de 2022

Resumen: Luego de 35 años de un régimen autoritario en Paraguay, los gobiernos del período democrático se embarcaron en la implementación de reformas y políticas públicas que tenían como objetivo modernizar el Estado y el mercado, promover el crecimiento económico y alcanzar mayores niveles de bienestar social. Los avances de estas reformas y políticas se ponen a la luz en este trabajo, como también el comportamiento de los indicadores sociales y económicos en cinco períodos determinados, hasta el año 2020. Existen obstáculos estructurales que aún permanecen, en el modelo económico actual, y precisan ser removidos para lograr una economía más competitiva y una sociedad inclusiva.

Palabras Claves: políticas públicas, reformas, mercado, Estado, desempeño económico, indicadores sociales

Dionisio Borda

Doctor (Ph. D.) en Economía por la Universidad de Massachusetts-Amherst y Máster (M. A.) por la Universidad de Wisconsin-Madison. Fundador y directivo del CADEP. Es profesor de Economía de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) e investigador categorizado del CONACYT. Fue Ministro de Hacienda en dos oportunidades (2003-2005 y 2008-2012). Tiene publicaciones sobre desarrollo económico, política económica, macroeconomía y finanzas públicas, y mercado laboral y pobreza.

Fernando Masi

Máster en Economía y Política Internacional en la Johns Hopkins University. Fundador y Director del CADEP. Investigador categorizado del CONACYT. Ha sido Asesor del Ministro de Industria y Comercio del Paraguay (2009-2012) y Asesor del Ministro de Hacienda (2003-2005). Tiene publicaciones sobre economía paraguaya, competitividad e integración y relaciones internacionales.

Abstract: After 35 years of an authoritarian regime in Paraguay, the governments of the democratic period have implemented public policies aimed to reform the State and the market, to promote economic growth and to achieve higher levels of social welfare. How much progress have been attained from these public policies are brought to light in this work, as well as the performance of social and economic indicators in five different periods, until 2020. Important structural obstacles remain to be overcome in order to change an economic model which does not promote competitiveness and social inclusion.

Key words: public policies, reforms, market, State, economic performance, social indicators.



1. Introducción¹

Este artículo aborda las principales reformas de políticas públicas y sus resultados económicos y sociales en el Paraguay durante treinta y un años del período democrático. Se inicia con un breve resumen del régimen autoritario (1954-1989) y prosigue con el análisis de los diferentes gobiernos de la democracia, organizados en cinco períodos: Rodríguez-Wasmosy (1989-1998), González Macchi (1999-2003), Duarte Frutos -Lugo (2003-2013), Cartes (2013-2018) y Abdo Benítez (2018-2020).

En cada uno de estos períodos, se analizan las políticas públicas que dieron origen a las reformas, económicas, institucionales y sociales, como también el desempeño de los principales indicadores económicos y sociales. En las conclusiones se resumen los avances obtenidos en las diferentes etapas y se exponen las limitaciones estructurales a superar para alcanzar una economía más sostenible e inclusiva.

2. El legado autoritario

Entre 1954 y 1989, se sucedieron dos décadas de crecimiento económico en base a la expansión de la frontera agrícola y a la construcción de la obra binacional de Itaipú. La incorporación de las tierras agrícolas fue acompañada de una inversión pública importante en infraestructura física, lo que resultó en un crecimiento significativo de la agricultura familiar (algodón) y de la empresarial (soja). Por su lado, Itaipú provocó un ingreso de capitales sin precedentes para la economía paraguaya, especialmente para los sectores de construcción y finanzas, pero también con un efecto

¹ Este trabajo está basado en el primer capítulo del libro *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y Desafíos 1989-2020* (D. Borda y F. Masi editores, CADEP: Asunción 2021).

derrame sobre otros sectores, generando un importante aumento del empleo urbano.

El crecimiento resultante fue precedido de fuertes medidas de estabilización macroeconómica, al inicio de este régimen, que perduraron hasta comienzos de la década de los ochenta. En esta década, factores como la culminación de las obras de Itaipú, la caída de los precios internacionales agrícolas, los efectos climáticos y la recesión económica en Argentina y Brasil, incidieron negativamente sobre el desempeño económico y la estabilidad macro del país. Las medidas contra cíclicas adoptadas por el régimen autoritario para revertir la desaceleración económica, principalmente la inversión en empresas públicas, terminaron provocando un aumento acelerado de la deuda externa pública, el deterioro de las finanzas públicas y el desequilibrio macroeconómico.

El crecimiento económico de los años del régimen autoritario no fue acompañado de una inversión pública adecuada en el área social (educación, salud, viviendas, protección social) como tampoco en los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad y telefonía), como se demuestra en los indicadores de cobertura de los mismos a inicios de los años noventa (Borda y Caballero, 2020). Una de las principales deudas de este régimen ha sido la escasa promoción del bienestar de la población.

3. Reformas Institucionales y Reactivación Económica (1989-1998)

El contexto regional e internacional de principios de los noventa se caracterizaba por políticas de ajuste y reformas para los países en desarrollo altamente endeudados, proteccionistas y con una alta intervención del Estado en la economía (Consenso de Washington). Al mismo tiempo, se asistía a un fuerte proceso de globalización financiera y comercial y de iniciativas regionales de integración económica, nuevas y renovadas, que empujaban hacia una mayor apertura económica (Borda y Masi, 2011).

La economía paraguaya no compartía necesariamente las mismas características de sus similares en la región, caracterizándose por un mayor equilibrio macroeconómico, mayor apertura comercial y menor participación del Estado en las actividades económicas. Sin embargo, su mercado se caracterizaba por su alta informalidad y el Estado, por la debilidad de sus instituciones y de sus políticas regulatorias. Estas limitaciones del mercado y del Estado en Paraguay tenían como causas las prácticas clientelares y de corrupción que el régimen autoritario había dejado como herencia.

Por lo que esta situación planteaba la necesidad de un conjunto de reformas económicas e institucionales.

3.1 Principales Reformas y Políticas

Las reformas llevadas a cabo por la Administración de Andrés Rodríguez (1989-1993) se concentraron en el área macroeconómica e institucional y, también en el área de la producción.

Las dos primeras medidas adoptadas por esta administración fueron la liberalización del tipo de cambio (de uno múltiple a otro de libre flotación) y del mercado financiero (tasas de interés bancaria). Seguidamente, se realiza una reforma tributaria (Ley 125/91) que tenía como objetivo la simplificación del sistema impositivo, la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la reducción de las tasas arancelarias para el comercio exterior. Al mismo tiempo se realiza una reforma importante del Ministerio de Hacienda (Ley 109/92) que da como resultado, nuevas funciones organizacionales y un sistema de informatización de las finanzas públicas. Finalmente, esta administración logra solucionar el problema de la deuda externa en mora mediante la reestructuración de parte de ella (Brasil) y el pago final a otros acreedores (Club de París) (Borda y Masi, 1998).

En el área de la producción, la administración Rodríguez adoptó medidas de promoción de las inversiones (Leyes 60/90 y 117/91) y las exportaciones, complementadas por la creación de PROPARAGUAY orientada a promover la diversificación productiva y a la búsqueda de nuevos mercados de exportación. Estas medidas eran coincidentes con la creación del MERCOSUR (1991)² que actuaría como una plataforma de mayor integración de Paraguay al mundo. Estas decisiones de apoyo al sector productivo llevarían a la reforma orgánica del Ministerio de Industria y Comercio y a una gradual reforma institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) tuvo como preocupación fundamental la promoción y el desarrollo de los mercados y la privatización de empresas del Estado. Al mismo tiempo, con este gobierno se inician algunas reformas institucionales en el área social.

En relación con el desarrollo de los mercados, el principal conjunto de reformas tuvo lugar en el mercado financiero, primeramente, con la creación de una nueva carta orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley 489/95), el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y la nueva

2 Mercosur: proyecto de integración con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que se orientaba a la creación de un mercado común regional.

ley de Bancos y Financieras (Ley 861/96). De la misma forma se crea una superintendencia para la regulación del mercado de seguros en Paraguay y se promueve la creación del mercado de capitales y productos a través de una Ley del Mercado de Valores y de la conformación de la Comisión Nacional de Valores.

De todas maneras, al liberalizar el mercado financiero con anterioridad a la instalación de las normas regulatorias del mismo, entre 1995 y 1998 el país asistió a una crisis bancaria mayor y sin precedentes. Esto significó un alto costo para el Estado, para los ahorristas y para el sector productivo. Como consecuencia de ello, tuvo lugar la desaparición de la mayor parte de los bancos y financieras nacionales.

Esta administración también concentró sus esfuerzos en el primer proceso de privatizaciones de empresas públicas (Lovera, 2000). Se trataba de un conjunto de cinco empresas estatales dedicadas a la producción y venta de alcoholes (APAL), producción y venta de acero (ACEPAR), al tráfico fluvial (FLOMERES), aéreo (LAP) y ferroviario (FCCAL). Sin embargo, un mal manejo de estas privatizaciones hizo que algunas de estas empresas desaparecieran completamente, que otras hayan sido vendidas al sector privado con irregularidades, lo que provocaba el retorno de las mismas al sector estatal o queden sin funcionamiento luego de su desmantelamiento y ausencia de compradores privados.

En el campo productivo-comercial, esta administración adoptó medidas de fortalecimiento de las inversiones y de la integración regional y global del Paraguay. En cuanto a inversiones, se firman varios tratados de promoción y de protección de la inversión extranjera y se crea tanto el Régimen de Maquila y el Régimen Automotor Nacional como instrumentos de atracción de inversiones para exportación. En cuanto al comercio exterior, el Paraguay es aceptado como miembro de la Organización Mundial del Comercio (1995).

El aspecto social no había sido parte de la agenda del primer gobierno de la era democrática, en cuanto a políticas públicas. El gobierno de Wasmosy inicia una serie de reformas institucionales tanto en lo concerniente a los servicios sociales universales como aquellos focalizados. Así, en el campo educativo, se lleva adelante una reforma que culmina en la promulgación de una Ley General de Educación (Ley 1264/98). En el campo de la salud, se amplían gradualmente la cobertura de los servicios de salud, ayudado por el inicio de un proceso de descentralización y se crea el Sistema Nacional de Salud (Ley 1032/96).

Al mismo tiempo, se abren nuevos espacios de políticas sociales, con este gobierno, con la creación de la Secretaría de Acción Social-SAS en 1995, destinada a llevar adelante programas de lucha contra la pobreza. En 1997 se crea el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación (PRIOME), como parte de las actividades de la Secretaría de la Mujer, creada en el año 1992. También, dentro de la educación pública, se instaura un Programa de Complemento Nutricional Escolar en 1995, teniendo como beneficiarios a niños de escasos recursos, de escuelas rurales y urbanas periféricas.

De todas maneras, estas reformas y cambios institucionales en el área social pública no tuvieron, en esta primera década de la democracia, ninguna repercusión importante sobre el bienestar de la población paraguaya que permanecía, prácticamente, en los mismos niveles heredados del régimen autoritario.

3.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

Luego de una década de desaceleración del crecimiento económico, la década del noventa presentaba un repunte en la tasa de crecimiento, siendo esta de un promedio anual de 3.9% para el período 1989-1998³. Durante el primer período de gobierno (Rodríguez), la recuperación económica ha sido notable en los primeros tres años, manteniéndose alto este crecimiento durante el segundo período de gobierno (Wasmosy), hasta experimentarse una caída importante en 1998. Los sectores que tuvieron mayor peso en el crecimiento económico de los años noventa han sido el primario agrícola y el sector de servicios y comercio. En el primer caso, debido fundamentalmente a la producción de algodón y soja; y en el segundo caso por el dinamismo particular del comercio de reexportación⁴.

Durante el primer gobierno de este período la inflación alcanzó niveles históricamente altos para el Paraguay, debido a la serie de medidas de ajuste adoptadas como, por ejemplo, la flotación del tipo de cambio, liberación de las tasas de interés y la dolarización de los depósitos. Estos niveles fueron disminuyendo significativamente en el segundo período de gobierno gracias, en parte a la adopción de nuevos instrumentos para un mayor control de la oferta monetaria; como también a causa de los

3 Datos del BCP-Cuentas Nacionales

4 Este comercio consistía en la importación de productos de consumo suntuario con niveles arancelarios bajos y su venta en las zonas fronterizas del Paraguay, especialmente con el Brasil donde los aranceles para este tipo de bienes permanecían en niveles muy altos (política proteccionista). Esta operación de triangulación era permitida legalmente en el Paraguay bajo el denominado «Régimen de Turismo».

efectos de la crisis bancaria (1995-1998) sobre los niveles de crecimiento económico⁵.

El sector de las finanzas públicas mostró una tendencia al déficit fiscal, aunque con niveles bajos, en todo el periodo. En los dos primeros años se observó un superávit fiscal importante, debido a una reducción o congelamiento del gasto público. Para los años siguientes, se mantuvo el equilibrio fiscal, con menores niveles de superávits. Durante el siguiente período de gobierno, el balance fiscal se mostró levemente deficitario, debido al incremento de los gastos públicos, como consecuencia tanto del aumento de los cargos públicos y de la inversión pública en infraestructura física (Borda y Masi, 1998).

Uno de los esfuerzos de los gobiernos de este período, principalmente de la administración Wasmosy, fue la atracción de inversión externa directa (IED), de manera a contribuir a un mayor desarrollo tanto del mercado interno como externo. El coeficiente IED/PIB se mantuvo en un promedio de apenas 1,2% entre 1989 y 1996. Sin embargo, este coeficiente tuvo un notable incremento de 2,3% y 3,6% en 1997 y 1998, respectivamente, como consecuencia de una visibilidad importante del Paraguay en el mundo a partir de la constitución del Mercosur (Masi, 2001).

El saldo de la deuda externa en relación con el PIB se mantuvo en un promedio de 15,3% en todo el periodo. Este coeficiente era del 20% en 1989, como resultado de la acumulación de deuda contraída en la década anterior, experimentando una caída al 14,6% en 1993, luego de la reestructuración y pago de la deuda pública externa en mora. En la administración Wasmosy, el saldo de la deuda volvió a incrementarse hasta alcanzar el 17,2% en 1998⁶. Este incremento se explicaba en gran medida por el aumento de la inversión pública, financiada principalmente por préstamos externos. Así, mientras que la inversión pública se mantenía con un promedio del 1% del PIB en la administración de Rodríguez, la misma aumentaba a un promedio del 2,3% en el gobierno de Wasmosy⁷.

Durante todo este período, el Paraguay mantuvo sus reservas internacionales en una proporción promedio del 10,8% con respecto al PIB. Además de contar con un nivel bajo de reservas en esta primera década, las mismas

5 Para 1990 se llegaba a un 44% de inflación para luego reducirse gradualmente hasta el 6,2% en 1997. En 1998, sin embargo, la inflación se incrementó al 14,6% (datos del BCP), en parte como resultado de los efectos de la crisis asiática sobre Argentina y Brasil y su repercusión en Paraguay: inflación «importada», teniendo en cuenta el peso de los productos importados en la canasta básica de consumo del Paraguay.

6 Datos estadísticos del BCP.

7 Datos estadísticos del Ministerio de Hacienda (MH)

sufrían reducciones importantes en 1992/93 y en 1997/98. La primera de ellas se explicaba por una erogación importante de dinero para saldar la moratoria de la deuda externa, mientras que la segunda derivaba del uso de parte de estas reservas para hacer frente a la crisis bancaria 1995-1998 (Borda y Masi, 1998).

Las estadísticas sociales básicas no contaban con una cobertura a nivel país hasta la realización de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1997/98 que arrojó resultados sobre tasas de pobreza y niveles de desigualdad de ingresos, demostrando una situación preocupante en cuanto a nivel de bienestar de la población paraguaya. Así, para fines de la década de los noventa, el Paraguay contaba con un 40,5% de habitantes por debajo de la línea de la pobreza y con un 12% de la población en pobreza extrema. La mayor proporción de la pobreza se concentraba en el sector rural (54.6%). En cuanto a la distribución de ingresos, el Coeficiente de Gini mostraba un alto nivel de desigualdad del orden del 0,54.

Las reformas económicas de este período fueron acompañadas de reformas político-institucionales que tenían el propósito de sentar las bases de un proceso democrático tanto en términos de funcionamiento del Estado, como de representación electoral. En este sentido, una nueva Constitución fue promulgada (1992), seguida de otra serie de leyes que han permitido una participación plural de las fuerzas políticas y de los gobiernos locales⁸.

Este proceso de reformas, además, tenía el propósito de construir la legitimidad interna de los gobiernos de la transición democrática e insertar al Paraguay en el proceso de recuperación democrática en América Latina⁹. En todo este período seguía latente la posibilidad de un retroceso a un sistema político donde las fuerzas militares nieguen su subordinación a las autoridades civiles. Un ejemplo claro de esa tensión autoritarismo-democracia ha sido el intento de un golpe de Estado al gobierno Wasmosy (1996) por parte del comandante de las fuerzas armadas, que fue abortado por la rápida intervención de las instancias regionales e internacionales¹⁰. Este episodio dio lugar a que el Mercosur incorpore una cláusula democrática a su tratado constitutivo (Ushuaia 1998) como condición de pertenencia a este bloque regional.

8 En 1991 se realizaban las primeras elecciones locales con votación directa a candidatos a intendentes municipales, que anteriormente eran nombrados por el Poder Ejecutivo.

9 En este período el Paraguay fue signatario de varios acuerdos de defensa de los derechos humanos a nivel regional e internacional, como también de acuerdos de respeto a los derechos económicos y sociales de grupos vulnerables.

10 El responsable de este intento de golpe fue el General Lino Oviedo. Este golpe fue abortado gracias a la intervención de la OEA y de los gobiernos de Brasil y Estados Unidos.

Si bien es cierto que con las elecciones de 1998 se iniciaba un período de mayor afianzamiento de la democracia en el Paraguay, esta última no estuvo exenta de crisis o peligros de retroceso. Así, el presidente electo en ese año tuvo que renunciar al poder luego de ocho meses, a partir de una crisis política que tuvo nuevamente como núcleo al poder militar aliado a una facción del partido gobernante¹¹. Ante esta situación asumía la presidencia, el presidente del Congreso, Luis González Macchi, con quién se iniciaba realmente el nuevo período de gobierno (1999-2003) a partir de una coalición de partidos con representación parlamentaria¹².

4. Debilitamiento Institucional y Crisis Económica (1998-2003)

A fines de la década del 90 e inicios del nuevo milenio, el gobierno de turno tuvo que hacer frente a la continuidad de la inestabilidad política manifestada no solamente en la frágil gestión de la coalición gobernante, sino también en otros intentos de golpe y juicio político al gobierno de González Macchi¹³. En adición a ello, este gobierno demostró poca capacidad de mantener los logros de las reformas institucionales obtenidas por gobiernos anteriores.

Además de ello, el país iniciaba una etapa de recesión económica como consecuencia de las crisis económicas de sus principales vecinos, Argentina y Brasil, también provocada en parte por los embates de la crisis asiática (1998) a nivel internacional. En todo este período la economía no crecía, las finanzas públicas experimentaban déficits, la deuda externa se incrementaba en forma peligrosa y aumentaban los niveles de pobreza.

4.1 Principales Reformas y Políticas

El nivel de reformas institucionales y legislativas de este período se redujo bastante en comparación a los dos primeros gobiernos de la democracia, con un aumento de los niveles de corrupción y el clientelismo político en el sector público. A ello se sumaban los últimos coletazos de la crisis bancaria de los noventa, con la caída de dos nuevos bancos en este período¹⁴.

11 El presidente Raúl Cubas quién asumió el gobierno en agosto de 1998, renunció en marzo de 1999 ante la amenaza de un juicio político que tuvo como causas las protestas y muertes de manifestantes ante el asesinato del vicepresidente Luis M. Argaña, enemigo político del General Lino Oviedo.

12 A este gobierno se lo denominó Gobierno de Unidad Nacional, aunque el principal partido de la oposición abandonó el mismo a menos de un año de su formación.

13 En el año 2000 hubo un nuevo intento de golpe por parte de una facción militar del General Oviedo y un juicio político abortado en el 2002.

14 Banco Alemán (2002) y Multibanco (2003)

La reforma más importante a nivel de política económica macro, en este período, fue la promulgación de la Ley de Administración Financiera del Estado (1535/99) que reorganizaba el sistema de formulación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto general de la nación (PGN), así como la informatización del sistema presupuestario y la reorganización de funciones de las direcciones administrativas presupuestarias del Ministerio de Hacienda.

En este período, el Paraguay accedió a un préstamo especial de US\$ 400 millones, por parte de bancos taiwaneses a través de la compra de bonos de esos mismos bancos, por el Estado paraguayo. Estos fondos, dirigidos a la reactivación económica del país, tuvieron dos destinos principales: i) pago de ahorristas no registrados de bancos caídos por la crisis financiera; y ii) obras de infraestructura física. Sin embargo, estos fondos no fueron bien administrados dado el alto nivel de injerencia de intereses políticos sectoriales y las prácticas corruptivas, por lo que los mismos no tuvieron el impacto esperado para una reactivación económica.

A su vez, la política monetaria de este período se presentó poco consistente y dio lugar a una depreciación muy fuerte del tipo de cambio con sus consecuencias adversas sobre los niveles inflacionarios y los compromisos de pago de la deuda externa, provocando también un aumento significativo de la dolarización del sistema financiero. Esta situación de volatilidad de la política monetaria, más los crecientes déficits fiscales llevaron a las autoridades económicas a solicitar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que fue rechazado por esta institución en dos ocasiones por la falta de voluntad política para encarar las reformas necesarias que este acuerdo implicaba.

Con este gobierno, se inició una segunda etapa de la privatización de empresas públicas, con la creación de la Secretaría de la Reforma del Estado. El objetivo era convertir a la empresa estatal telefónica (ANTELCO) y a la estatal de agua potable (CORPOSANA) en sociedades anónimas, para luego realizar su venta al sector privado. Se lograba la conversión de estas empresas en sociedades anónimas (COPACO S.A. y ESSAP S.A.) y la instalación de órganos reguladores de estos servicios (CONATEL y ERS-SAN). Sin embargo, el proceso de licitación de estas empresas al sector privado quedó interrumpido por denuncias de corrupción dentro de la propia Secretaría de la Reforma y por fuertes presiones sindicales.

En cuanto a reformas de políticas para la producción, se destacó la formulación de una Estrategia de Desarrollo Económico para el Paraguay (EDEP). Esta estrategia consistió en la identificación de seis cadenas productivas, mayormente agroindustriales, a ser desarrolladas con apoyo es-

tatal. También se iniciaron cambios dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, permitiendo la creación de entes autónomos que antes se encontraban como direcciones de este Ministerio, con la idea de centralizar las políticas y descentralizar las ejecuciones de políticas. Así, a partir del año 2000 se crean la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). No se observaron, en general, reformas significativas en el Ministerio de Industria y Comercio.

En el campo social se continuó con la política de cobertura de salud mediante construcción de hospitales, como también con el proceso de descentralización de los servicios de la salud a través de la formación de Consejos en los Municipios. Igualmente, a partir del año 2001 se iniciaba un proceso de gradual disminución de los aranceles cobrados por los servicios de salud ofrecidos por el ministerio del ramo. En el área de educación se promulgó la Ley 1725/01 del Estatuto Docente, y en el campo de la protección social, el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 1680/01)

4.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

En este período no hubo crecimiento económico, marcado por cuatro años seguidos de recesión económica y un nulo crecimiento tanto en los sectores secundarios (industrial y construcción) como terciario (comercio y servicios). El sector primario es aquel que presentó un crecimiento promedio de 3,7% en todo el período, sin que ello resultara suficiente como contribución al crecimiento del PIB total. El alto crecimiento de este sector en el 2003 ya iba reflejando el inicio del super ciclo de los *commodities* en la región latinoamericana¹⁵.

La inflación se mantuvo en niveles moderados (9,3%), aunque con un aumento importante hacia el final del período, como resultado de una política monetaria expansiva y un tipo de cambio altamente depreciado¹⁶. Este aumento pudo haber sido mayor, como efecto de las políticas implementadas, de no registrarse una situación recesiva en la economía nacional.

La inversión pública mantuvo un crecimiento similar al experimentado en el país a partir de 1995, en este período (2,6%), ayudado principalmente por las obras públicas realizadas a partir del préstamo de US\$ 400 millones. En cuanto a las finanzas públicas, el bajo nivel de recaudación tributaria, como resultado de la recesión económica, y un manejo inadecuado de los gastos públicos, ocasionó un déficit fiscal constante en todo el período con un promedio de - 1,9% del PIB¹⁷. La caída de los ingresos tributarios

15 Datos estadísticos del BCP-Cuentas Nacionales

16 Datos del BCP

17 Datos del MH

fue significativa al punto de faltar a los compromisos anuales de pago de la deuda pública y de producirse un atraso en el cumplimiento de los haberes salariales del funcionariado público en el último año de gobierno.

Fue notable el crecimiento de la deuda pública externa en este período, alcanzando un nivel máximo del 31% sobre el PIB, en los años 2002 y 2003 y un promedio del 28% /PIB en todo el período. Este aceleramiento en el endeudamiento externo llevó al país a un default selectivo en el año 2003. Mientras que las reservas internacionales también experimentaban una reducción, recuperándose a niveles similares en la década del noventa, solo a finales del 2003. Al mismo tiempo, se produjo una dramática reducción de la inversión externa directa, que solo llegaba a un 0,7% del PIB en todo este período¹⁸.

Al ingresar el Mercosur a una etapa de estancamiento (1999-2003), por las crisis económicas de Argentina y Brasil, quedaban afectadas significativamente las ventas externas del Paraguay tanto en las exportaciones de bienes nacionales, como en las reexportaciones de bienes importados¹⁹. Es importante considerar que, en toda la década del 90, las reexportaciones superaban a las exportaciones de bienes nacionales²⁰ y que estas últimas, por efectos del desarme arancelario del Mercosur, se concentraban en este bloque regional.

Los indicadores de este período también señalan un deterioro considerable de los niveles de bienestar social, al posicionarse la pobreza en un 57% de la población para el año 2002, reduciéndose apenas al 51% para el año 2003. Como en el período anterior, el nivel de concentración de la pobreza era rural, aumentando la misma al 70% de los habitantes de esta zona en el 2002. En cuanto a los niveles de desigualdad de ingresos, estos fueron similares a los obtenidos en el período anterior (Gini= 0,55)²¹.

La crisis económica de este período condujo al país a una situación límite de sus finanzas públicas, en términos de cesación de pagos de la deuda, y a un retroceso de las reformas iniciadas en la primera década de la democracia. Una nueva elección presidencial en el 2003 colocó al gobierno de Nicanor Duarte Frutos frente al desafío de reencausar las finanzas públicas, evitando la cesación de pagos y encarar nuevas reformas para lograr

18 Datos del BCP

19 Las exportaciones de bienes nacionales se reducen de US\$ 1.014 millones en 1998 a US\$ 951 millones en el 2002, mientras que las reexportaciones caen de US\$ 2.146 millones en 1998 a US\$ 592 millones en el 2002 (datos de comercio exterior del BCP).

20 Por ejemplo, en 1995, las reexportaciones alcanzaban a US\$ 3.105 millones frente a la exportación de bienes nacionales que solo llegaban a US\$ 919 millones (datos del comercio exterior del BCP)

21 Datos de EPH-Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

la estabilidad macroeconómica e institucional, como también iniciar políticas sociales dirigidas a reducir la pobreza.

5. Segunda Generación de Reformas y Auge Económico (2003-2013)

Este periodo estuvo caracterizado por un crecimiento económico sostenido, como resultado de la etapa del super ciclo de los *commodities* agrícolas y agroindustriales, una expansión del uso de las tierras y un aumento de la productividad de los bienes primarios de exportación, principalmente carne y soja. Se volvieron a presentar flujos significativos de la inversión extranjera directa en este período y creció considerablemente la inversión pública en infraestructura física en los últimos años de este período.

Este crecimiento fue acompañado de reformas en las políticas económicas (fiscal y monetaria) y de reformas institucionales, además de aumentos significativos en los gastos sociales, tanto en lo relativo a servicios básicos (educación y salud) como a programas de protección social.

5.1 Principales Reformas y Políticas

Para alcanzar la estabilidad macroeconómica, el gobierno de Duarte Frutos (2003-2008) implementó una serie de medidas como la reestructuración de la deuda pública, la reforma de las cajas jubilatorias públicas (cajas fiscales) cuyos resultados operativos impactaban negativamente sobre las finanzas del Estado (déficit fiscal), el equilibrio del presupuesto general de la nación y una nueva reforma tributaria (Ley de Adecuación Fiscal). Estas propuestas fueron apoyadas por el FMI mediante la firma de Acuerdo *Stand By* (2003)²². Todas estas propuestas se convirtieron en leyes promulgadas entre el 2003 y 2004, con implementación y resultados inmediatos (Borda, 2007).

Otras reformas implementadas en los primeros años de la administración Duarte Frutos fueron la creación de la Dirección de Contrataciones Públicas (Ley 2050/03)²³, la adopción del nuevo Código Aduanero (2004) y la reforma de la banca pública (2004-2005) que creó la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como banca de segundo piso, como la recuperación

22 Todas estas propuestas, además de otras, fueron incluidas por el gobierno en la Carta de Intención para el Acuerdo *Stand By* del FMI, aun cuando la mayoría de ellas no fueron exigidas por el organismo multilateral. La razón de ello era que las mismas propuestas habían sido parte de acuerdos entre el gobierno entrante y los gremios empresariales, por un lado, y los partidos políticos, por el otro. Esta iniciativa de acuerdos fue muy bien acogida por el FMI que utilizó esta misma modalidad en acuerdos *Stand By* posteriores con países centroamericanos.

23 En el 2007 se convirtió en Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) como órgano autárquico (Ley 3.439/07).

del Banco Nacional de Fomento (BNF) de un estado de quiebra inminente (Borda, 2007).

Al mismo tiempo se realizaron esfuerzos de modernización y reforma institucional del Ministerio de Hacienda para la transparencia y agilización de los procedimientos administrativos y financieros y la profesionalización de los recursos humanos a través de la meritocracia. Las reformas implementadas afectaron principalmente a la Subsecretaría de Administración Financiera y a la Subsecretaría de Tributación²⁴. Estos esfuerzos se iniciaron en el gobierno de Duarte Frutos y se consolidaron en el gobierno de Fernando Lugo (2008-2013).

Para el año 2012, una reforma importante fue la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de la Ventanilla Única de Inversiones (VUI)²⁵ con el objetivo de dotar de mayores exigencias técnicas a los proyectos de inversión del Estado. Como resultado del incremento del precio de energía hidroeléctrica vendida al Brasil (Acuerdo Lugo-Lula, 2009)²⁶, se crea en el mismo año 2012 el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)²⁷ que ha sido utilizado, desde entonces, para obras de infraestructura, proyectos de educación e investigación, transferencia a gobiernos locales y fondos para la AFD y para la salud.

En términos de la política monetaria se adoptó el sistema de metas de inflación, con el propósito de otorgar predictibilidad al comportamiento de los precios relativos y anclar las expectativas de los agentes económicos en las tasas fijadas por el BCP. En el 2003, se crea el Fondo de Garantías de Depósitos con el propósito de evitar pérdidas a los ahorristas ante eventuales crisis financieras. A partir del 2005 se inició un período de mayor fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, con la adopción de nuevas normas para el sistema financiero en términos de activos, créditos, tasas de interés, revisiones y riesgos.

En este período se elaboraron planes de desarrollo con orientaciones hacia el sector productivo y social. En el caso del gobierno de Duarte Frutos se elaboró un Plan de Crecimiento con Equidad (2004-2011). En el caso del

24 Estas reformas fueron de orden administrativo, de gestión, legal y de sistemas de informatización. Muchas de las reformas realizadas dentro del Ministerio se llevaron a cabo primeramente a partir de la creación de unidades independientes que dependían directamente del ministro, para luego introducir estas unidades en la estructura de los viceministerios o subsecretarías y direcciones.

25 Ley 4.394/12.

26 El precio pagado por la venta de este excedente de energía hidroeléctrica aumentó de US\$ 120 millones a US\$ 360 millones anuales.

27 Ley 4.758/12.

gobierno de Fernando Lugo se elabora y desarrolla el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013.

Tanto el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) como el MAG experimentaron cambios y reformas institucionales, orientados a brindar un mayor apoyo al sector productivo. En el caso del MIC, se modificaron varias funciones de su Carta Orgánica (2006), se creó la Ventanilla Única de Exportaciones -VUE (2003), la Red de Inversiones y Exportaciones-REDIEX (2004) y el Sistema Único de Apertura de Empresas-SUAE (2006). Al mismo tiempo, se llevaron adelante varios proyectos de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas que culminan en la creación del Viceministerio de MIPYMES (2012). En términos de políticas de incentivos fiscales y de exportación para la industria, se creaba el Régimen para Bienes de Alta Tecnología (2012) y se promulgaba la Ley de la Política Automotriz Nacional (2012).

En el caso del MAG se continuó con el proceso de descentralización, con la creación de SENACSA y SENAVE (2004), como entes reguladores y fiscalizadores de la sanidad y calidad animal y vegetal. El Instituto de Bienestar Rural (IBR) fue reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en el 2004. Otros entes descentralizados creados en este período fueron el Instituto Forestal Nacional (INFONA) en el año 2008 y el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA), en el 2010. En este período, principalmente en el gobierno de Lugo, se multiplicaron programas de apoyo a la agricultura familiar campesina en áreas tales como seguridad alimentaria, incremento de la productividad (suelo y organización), transferencia de tecnología, inclusión de este tipo de agricultura en las cadenas de valor y acceso al financiamiento.

El área social aparecieron los primeros programas de protección social con corresponsabilidades como Tekoporá y Abrazo, entre otros, en el gobierno de Duarte Frutos. Estos programas de transferencias monetarias estaban destinados al combate a la pobreza. En el gobierno de Lugo se extendía significativamente la cobertura de estos programas y se creaba otro denominado Pensión Alimentaria de Adultos Mayores. La creación del Gabinete Social en el gobierno de Lugo facilitó la priorización y coordinación de estos programas. Con la formulación de la Política Pública de Desarrollo Social-PPDS (2010) se otorgó mayor atención y recursos para el área social, tanto de servicios básicos (educación y salud) como para programas focalizados.

Un cambio muy significativo en cuanto a políticas sociales experimentó el Ministerio de Salud en el gobierno de Lugo. Estos cambios se pueden sintetizar de la siguiente manera: i) la introducción de una nueva modalidad

de atención primaria de la salud a través de la creación de las Unidades de Salud Familiar (USF); ii) la gratuidad universal de los servicios públicos de salud y medicamentos; iii) la modernización de la gestión del Ministerio de Salud, especialmente en cuanto a control de insumos y medicamentos; iv) el desarrollo de redes integradas de servicios de salud pública; y v) la creación del Fondo de Equidad para recursos del presupuesto a Consejos Locales y Regionales de Salud.

En el campo educativo, se iniciaron y continuaron programas de la reforma educativa iniciada en los años 90, específicamente programas de fortalecimiento de la Educación Básica (2001-2007), de la Reforma de la Educación Media (2003-2008) y de Educación Básica Bilingüe de adultos y jóvenes (2000-2012) (Elías, 2014). El gobierno de Lugo estableció, en el 2011, un Plan Nacional de Educación 2024 que enfatizaba mayor inclusión social, elevar la calidad de la educación y hacer la reforma de la educación superior, entre sus principales objetivos (Elías, 2014). Además, para el año 2010, se establecía la gratuidad de la educación inicial y de la educación media (Ley 4088/ 10)

5.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

El país experimentaba un crecimiento económico alto y sostenido de 4,6% en promedio anual, entre el 2003 y 2013, dinamizado por el sector primario (7,9%) que fue el principal beneficiario del auge de los precios internacionales de *commodities* en este período. El sector secundario se recuperaba considerablemente (3,2%), mayormente por efecto del aumento del producto agroindustrial (aceiteras y frigoríficos). Los efectos del crecimiento del sector primario también incidieron sobre el sector terciario, principalmente sobre las actividades comerciales y de servicios. De igual manera, el comercio de reexportación volvía a expandirse por la recuperación de las economías de los países vecinos, principalmente el Brasil. El sector terciario creció a un promedio anual de 4,9% entre el 2003 y 2013, superando el estancamiento de la etapa anterior²⁸.

El logro de una estabilidad macroeconómica contribuyó de manera significativa al crecimiento económico de este período. El nivel inflacionario fue controlado, principalmente a partir del 2007, con una caída continua que da como resultado un promedio anual de 6,0% para todo el período²⁹. El balance fiscal fue mayormente superavitario (0,3 %/PIB, promedio anual), lo que contribuyó, en parte, a hacer frente a dos años de recesión

²⁸ Datos del BCP-Cuentas Nacionales.

²⁹ Datos del BCP

económica (2009 y 2012) mediante la adopción de medidas anticíclicas³⁰. Asimismo, se pudo evitar la cesación de pagos de la deuda externa pública en mora y reestructurar la deuda interna pública. De esta forma, el saldo de la deuda externa sobre el PIB se fue reduciendo significativamente, de un 31% en el 2003 a un 7% en el 2013³¹, colocando al país en una situación favorable para acceder a más recursos financieros externos y en mejores condiciones. En términos de las reservas internacionales, se experimentaba un crecimiento gradual y sostenido de las mismas en todo el período, destacándose este incremento entre los años 2009 y 2013 (US\$ 3.860 millones a US\$ 5.871 millones, según cifras del BCP). El coeficiente de reservas internacionales sobre el PIB para los años mencionados fue del 15,5% y de 13,9% para el periodo de diez años (cifras del BCP).

El auge económico de este periodo también se manifiesta en los niveles de inversión pública e inversión extranjera directa. En términos de la inversión pública en infraestructura física, la misma crecía en 1,4% promedio anual en el período 2003-2008 y en un 19.4% anual en el período 2009-2013³², lo que reveló la disposición de una mayor cantidad de recursos financieros³³ para este tipo de inversión, como también de una mejora en la gestión del Ministerio de Obras Públicas. La IED se había retraído profundamente a partir de 1999 con flujos menores a US\$ 100 millones anuales, para volver a recuperarse a partir del 2007 y llegar a niveles del orden de los US\$ 600 a 700 millones en el bienio 2011-2012, equivalente a un 2% del PIB³⁴. Esta expansión se debió a dos factores principales: en primer lugar, a la fuerte agro industrialización de los principales commodities de exportación del país (soja, trigo, maíz, ganado); y, en segundo lugar, a la demanda interna de los sectores financiero, de comunicación y transporte.

Los indicadores sociales señalaban una mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población en este período. Así, la tasa de pobreza comenzaba a descender gradualmente en el primer periodo de gobierno (de 49% a 43%) y luego siguió con un descenso más pronunciado durante el segundo período de gobierno (de 43% a 28%). Esta reducción fue también acompañada de un fuerte descenso de la tasa de pobreza extrema y de la

30 Además de sus fondos propios, el gobierno recibió préstamos de organismos multilaterales como el Banco Mundial, BID y CAF para enfrentar la eventual falta de liquidez del Tesoro en los años recesivos. Datos del MH.

31 De hecho, el saldo anual de la deuda externa en todo el período no fue mayor a US\$ 2.200 millones y recién experimenta un crecimiento importante a partir del 2014 (cifras del BCP).

32 Datos del Ministerio de Hacienda.

33 Aumento de los préstamos internacionales y de los recursos del Tesoro.

34 Datos del BCP.

pobreza rural. De la misma forma, el coeficiente de Gini, indicaba una disminución de la desigualdad de ingresos en este período³⁵.

Esta mejora de los indicadores sociales fue consecuencia de un crecimiento económico sostenido, pero también de un aumento muy importante de los gastos sociales en el PGN, sin precedentes en el período democrático. El promedio anual de gastos sociales sobre el PIB fue de 6,1% y el incremento más pronunciado de estos gastos se registró entre los años 2009 y 2013. Este aumento de los gastos sociales se encontraba igualmente reflejado en el comportamiento de los gastos de salud y educación que se incrementaron notablemente en ese mismo período³⁶.

El buen desempeño económico y social de este período reflejaba tanto un contexto internacional favorable a las materias primas como también la estabilidad macroeconómica alcanzada como resultado de las reformas implementadas y de las políticas sociales aplicadas para reducir la pobreza. Además, la estabilidad política lograda en este decenio permitió que, por primera vez en 60 años, se produjera una alternancia de signo político en el país, con la elección de Fernando Lugo.

Sin embargo, este gobierno no tuvo el pleno apoyo político en el Congreso que con varios intentos de juicio político logró finalmente desalojar a Lugo de la presidencia, en junio del 2012, provocando la suspensión de Paraguay como miembro del Mercosur por la aplicación de la cláusula democrática del bloque regional y el no reconocimiento del nuevo gobierno liderado por el vicepresidente Federico Franco, por parte de la mayoría de los países de América Latina.

6. Crecimiento Económico con Menor Reducción de la Pobreza (2013-2018)

En este período, las tasas anuales de crecimiento económico continuaron siendo relativamente altas, aunque menores que en el decenio anterior. Los indicadores macroeconómicos permanecieron estables, aumentó significativamente el endeudamiento externo y la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad fue mínima o casi inexistente.

La administración Cartes (2013-2018)³⁷ mantuvo las políticas de estabilidad macroeconómica de los últimos diez años y se abocó principalmente a financiar, en forma acelerada, obras de infraestructura física, como tam-

35 Datos de EPH-INE

36 Datos del MH.

37 El Partido Colorado vuelve al gobierno de la mano de un empresario sin militancia política, utilizando así el mecanismo del *outsider* como opción electoral.

bién a implementar una política de fuerte atracción de inversión extranjera. Aunque los gastos sociales se sostuvieron y aumentaron en este período, se frenó una reducción acelerada de la pobreza y de la desigualdad, como había acontecido en el período anterior. Esta administración otorgó mayor preferencia a crear condiciones para aumentar los niveles de inversión privada y pública y generar empleo como un mecanismo que se creyó más adecuado para reducir la pobreza, que la de un incremento mayor de la inversión pública para aumentar la protección social.

6.1 Principales Reformas y Políticas

Durante el gobierno de Horacio Cartes, se mantuvieron los fundamentos macroeconómicos que permitieron mantener la estabilidad fiscal y monetaria como condición para el crecimiento económico y la inversión.

En materia de las finanzas públicas se promulgó de la Ley de Responsabilidad Fiscal (5.098/13) para establecer límites al déficit fiscal, a los gastos corrientes y al aumento salarial del sector público³⁸. Con el objetivo de mejorar las recaudaciones tributarias, el IMAGRO, como modalidad impositiva al sector agropecuario fue reemplazado por el IRAGRO, acompañado de la aplicación del IVA a productos en estado natural.

En el campo monetario, se realizaron reformas de la ley de bancos y financieras de manera a establecer medidas regulatorias para una supervisión basada en riesgos, y adaptándose a las normas internacionales en esta materia (Ley 5.787/16). En el 2018 ciertos aspectos de la carta orgánica del BCP fueron modificados, en referencia a la política monetaria y las funciones de la Superintendencia de Bancos, de manera a fortalecer las diferentes formas de regulación de la intermediación financiera (Ley 6104/18).

En el área de créditos para el desarrollo, se estableció una nueva Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento (BNF) que promueve la modernización de su estructura y operaciones y la profesionalización de sus recursos humanos, al mismo tiempo de otorgar independencia técnica al directorio³⁹ de la entidad (Ley 5.800/17). Por otro lado, la Ley 5.628/16 del Fondo de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOGAPY), se convirtió en otro instrumento para facilitar el acceso al crédito a agentes económicos que no han tenido el suficiente respaldo para obtener préstamos del sector financiero formal.

38 El déficit fiscal quedó limitado al 1,5% del PIB, excepto en caso de períodos de recesión (hasta 3% del PIB). El aumento de los gastos corrientes no debía superar el 4% anual más inflación. El aumento de los gastos salariales públicos se ajustaba a los aumentos de los salarios del sector privado.

39 Los representantes de gremios empresariales dejaban de participar como miembros del directorio del BNF.

La administración Cartes, a través de la Secretaría Técnica de Planificación, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, basado en tres ejes temáticos: i) reducción de la pobreza y desarrollo social; ii) crecimiento económico inclusivo; e iii) inserción del Paraguay al mundo. Cada uno de estos tres ejes temáticos contaban con cuatro líneas transversales que resultaban en doce estrategias que servían de guía para las políticas públicas del Paraguay 2030.

Uno de los aspectos donde la administración Cartes puso especial atención ha sido el apoyo a un mayor dinamismo del sector privado a través tanto de un incremento sustancial de las obras públicas en infraestructura física y de una fuerte promoción para la atracción de inversión extranjera directa. En el caso de inversión pública para infraestructura física, un primer instrumento de financiamiento fue la emisión creciente de bonos soberanos en el mercado internacional. Un segundo instrumento fue el establecimiento de una ley que permita las Asociaciones Públicas-Privadas (Ley 5.102/13), siendo la modalidad de concesiones de obras públicas «llave en mano», el tercer instrumento financiero utilizado (5.074/13). Sin embargo, las modalidades de APP y de «llave en mano», no concitaron mayormente el interés del sector privado, sino a finales de este período de gobierno.

En el caso de la inversión extranjera, se realizaron misiones al exterior para «vender al Paraguay» y al mismo tiempo, se recibieron misiones empresariales de países de la región. A pesar del fin del super ciclo de los commodities y de la inversión que ella trajo consigo a países de América Latina, en el Paraguay se pudo alcanzar, hacia finales de este gobierno, flujos de inversión externa similares al promedio obtenido por el gobierno anterior y en nuevos sectores de la economía.

En el campo social, esta administración sostuvo y aumentó la cobertura de los programas focalizados destinados a la reducción de la pobreza. Sin embargo, en el área de la salud se produjo un retroceso en recursos presupuestarios hacia la Atención Primaria de la Salud (APS) y apenas se incrementó el número de las Unidades de Salud Familiar (USFs). Esta administración dio mayor énfasis a la inversión en instalaciones hospitalarias y equipamientos. En el área de Educación se promulgó primeramente la Ley de Educación Superior (4.995/13) como resultado del proceso iniciado sobre la educación universitaria por el gobierno anterior. De la misma forma se estableció la Ley de Educación Inclusiva (5136/13) para educandos con necesidades especiales. Finalmente, se promulgó la nueva Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (Ley 5749/17) que reestructuraba las funciones y direcciones de este Ministerio y establecía consejos consultivos sobre diversos temas que atañen a la Educación.

6.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

En este período se desaceleraba el crecimiento económico (4,1%) por la finalización del super ciclo de los commodities. De hecho, el sector agropecuario mostraba una importante reducción de su tasa de crecimiento (3,1%) frente a los otros sectores. Se observó una recuperación del crecimiento en el sector secundario (4,0%) y el sector terciario mantuvo el mismo dinamismo (4,2%) que en el período anterior⁴⁰.

La tasa de inflación experimentaba una disminución importante (3,8%) como resultado de seguir aplicando la política monetaria de las metas de inflación por parte del BCP, contribuyendo a una continuidad de la estabilidad macroeconómica.

A diferencia del período anterior, el balance fiscal de la administración Cartes mostraba déficits continuos, con un promedio anual de -1.6% / PIB, ligeramente superior a lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal⁴¹.

En comparación al gobierno anterior (2008-2013), el endeudamiento externo del país se incrementó en forma significativa, principalmente en los últimos años de este periodo (14,2 y 15,7% / PIB) como resultado de una fuerte política de emisión de bonos soberanos para la financiación, predominantemente, de obras de infraestructura física. Por su lado, las reservas internacionales también aumentaron en forma importante en este periodo, en parte como resultado de un mayor endeudamiento externo (18,8%/PIB promedio anual)⁴².

A diferencia de los gobiernos de Duarte Frutos y de Lugo, la tasa de pobreza en el período de la administración Cartes disminuía apenas dos puntos porcentuales como promedio anual a partir del 2013 (26,7%), resultado similar obtenido en cuanto a la tasa de pobreza extrema (5,2%) y tasa de pobreza rural (37,1%). A pesar de un crecimiento anual promedio del 4,1%, se observaba un estancamiento de la reducción de la pobreza en el país. Por su parte, el coeficiente de desigualdad de ingresos se mantuvo, también, en el mismo rango obtenido al finalizar el gobierno anterior (0,48)⁴³.

Mientras que un aumento del gasto social (de 8,6%/PIB a 9,3%/PIB) explicaba, en parte, el freno al incremento de las tasas de pobreza. En el caso de la salud pública hubo un leve aumento de gastos (3,2%/PIB), y en el

40 Datos del BCP-Cuentas Nacionales.

41 Datos del MH.

42 Datos del BCP.

43 Datos de EPH-INE.

área de educación, los gastos se mantuvieron al mismo nivel que en los últimos años del gobierno anterior (3,1%/PIB)⁴⁴.

Aun cuando los indicadores económicos y sociales de este período se mostraron como satisfactorios, se asistió a un deterioro de las condiciones político-institucionales del país. Esto se puso de manifiesto cuando el Poder Ejecutivo se embarcó en un manejo discrecional de los poderes judicial y legislativo que resultó lesivo a la independencia de los mismos (Abente 2019). El momento más crítico de este proceso tuvo lugar en marzo del 2017 con el intento de enmienda constitucional para la reelección presidencial, que enfrentó a la ciudadanía con el Congreso Nacional⁴⁵. El mismo sector político que promoviera la elección de un empresario a la presidencia de la república, terminó abandonando la figura del *outsider* como opción electoral para el 2018, para dar lugar, nuevamente, a la candidatura de un militante político⁴⁶.

7. Recesión Económica y Pandemia (2018-2020)

La gestión del gobierno actual ha tenido que enfrentar adversidades como los efectos climáticos sobre el sector agropecuario y agroindustrial y la pandemia del COVID 19 con sus consecuencias negativas sobre las actividades económicas. A esto se han sumado acontecimientos que han debilitado su poder político y de gobernabilidad.

Las medidas adoptadas para hacer frente a estas adversidades obligaron al desequilibrio de las finanzas públicas y a un aumento importante de la deuda externa pública. No obstante, el gobierno actual ha realizado esfuerzos para reestablecer la disciplina fiscal y los fundamentos macroeconómicos⁴⁷. Asimismo, ha aumentado el gasto social para aliviar los efectos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables de la población.

7.1 Principales Reformas y Políticas

En tres años de gobierno de la administración Abdo Benítez, varias han sido las reformas realizadas en el sector fiscal, de manera a hacer frente a la recesión económica y los efectos de la pandemia, como también a la racionalización del gasto público y el aumento de las recaudaciones.

44 Datos del MH.

45 Este enfrentamiento terminó con la quema parcial del edificio del Congreso y el asalto al local del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), principal de oposición, y la muerte de un dirigente juvenil de ese partido.

46 Mario Abdo Benítez, elegido presidente de la República para el período 2018-2023, fue Senador de la Nación en el período 2013-2018.

47 Las calificadoras de riesgo mantienen su calificación para el Paraguay a un nivel inmediato anterior al grado de inversión.

La primera reforma realizada ha sido la tributaria (Ley 6.380/19) que ha tenido el objetivo de simplificar los procedimientos de pago de tributo y eliminar fugas impositivas. Los principales cambios de esta ley se resumen en: i) unificación de los diversos impuestos a la renta empresarial; ii) exigencia de contabilidad a todos los establecimientos agropecuarios y disminución de deducciones de este sector; iii) creación del impuesto a los dividendos; iv) creación de sistemas simplificados de impuestos a la renta para MIPYMES; v) eliminación de la devolución del IVA agropecuario como crédito tributario.

En términos de la deuda externa pública creciente, este gobierno presentó al Congreso, y fue aprobada por el mismo, la Ley de Administración de Pasivos (Ley 6.683/20) que otorga facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para el manejo de contratación de nuevas deudas y refinanciación de deudas existentes. En definitiva, esta ley otorga grados de libertad al Ministerio de Hacienda para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.

Asimismo, el gobierno ha presentado otros tres proyectos de leyes que tienen relación con las finanzas públicas. El primero de ellos consiste en modificaciones de la ley de compras públicas de manera a obtener mayor transparencia, más competencia y menores costos para las contrataciones del Estado. El segundo proyecto, de carácter más estructural, es la ley del servicio civil que apunta, entre otras cosas, a establecer una escala salarial del funcionariado público en base a la responsabilidad y la meritocracia y al ingreso a la función pública mediante concursos públicos. El tercer proyecto de ley es una modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal consistente en: i) convergencia del déficit fiscal de 1,5% para el 2024⁴⁸; ii) adecuación del déficit fiscal a un tope de endeudamiento público; iii) reducción del tope de aumento de los gastos corrientes a un rango menor; iv) reajuste salarial público solo al aumento del salario mínimo, a partir del 2025; y v) el tope de la deuda del pública en un 40% del PIB.

Como propósito de una mayor transparencia tributaria el Ejecutivo logró la aprobación de cuatro leyes importantes como la eliminación de sociedades anónimas al portador, la eliminación del secreto bancario con fines tributarios y otras complementarias. Todas estas leyes se inscriben dentro de las medidas para la prevención del lavado de dinero⁴⁹.

48 En el 2019 se había aplicado la cláusula coyuntural de suba del déficit fiscal de 1.5 a 3% del PIB por una ralentización de la economía. En el 2020 y ante la recesión provocada por la pandemia, el Ejecutivo solicitó aumentar el déficit fiscal al 7% del PIB en ese mismo año y 4% en el 2021.

49 Ley 6399/19, Ley 6656/20, Ley 6657/20, Ley 6446/20

Para hacer frente a la pandemia, la administración gubernamental actuó en forma rápida para obtener un apoyo financiero de alrededor de US\$ 1.600 millones en bonos internacionales y préstamos. Este apoyo fue canalizado a través de la Ley de Emergencia Sanitaria (Ley 6.524/2020) que consistió en tres componentes principales: i) gastos de funcionamiento del Estado ante la caída de la recaudación tributaria; ii) fortalecimiento del sistema de salud (compra de insumos y medicamentos, infraestructura sanitaria y personal); y iii) gastos de protección de social dirigidos a subsidios de los trabajadores formales e informales, apoyo financiero a las Mipymes y subsidio a los usuarios de servicios públicos (energía y agua).

También se adoptaron medidas de política monetaria y crediticia para aliviar los efectos de la recesión del 2019 y de la pandemia en el 2020. En términos de implementar una política monetaria expansiva, en el 2019, el BCP decidió reducir la Tasa de Política Monetaria (TPM) en 100 puntos básicos en un período de siete meses. Esta reducción de la TPM ha sido de 300 puntos básicos en tres meses del 2020. Como parte de esta política expansiva, el BCP decidió, asimismo, reducir los encajes legales en moneda nacional y extranjera para dotar de mayor liquidez a las entidades financieras y facilitar más fondos para créditos.

En términos de apoyo financiero y crediticio al sector agrícola afectado por la sequía en el 2019, el BCP toma determinaciones para favorecer la reestructuración financiera de los pequeños y medianos productores y reducir la clasificación de riesgos para la agricultura empresarial.

En el caso de la banca pública, el BNF facilitó una serie de líneas de créditos para Mipymes (sectores urbano y rural) y de financiamiento al Fondo de Garantías de Mipymes (FOGAPY). Igualmente, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), proveyó de financiamientos especiales a los pequeños productores agrícolas afectados por la sequía (2019) y la pandemia (2020).

Otra de las medidas adoptadas ante la recesión económica de los años 2019 y 2020, ha sido el incremento de la inversión pública en infraestructura física, como política anticíclica, en el contexto de flexibilización de las reglas fiscales⁵⁰. Solo para el año 2019, se invirtieron US\$ 1.139 millones en obras de infraestructura, un 36% más que en el 2018, siendo el monto invertido en 2020 de US\$ 1.294 millones.

Mas allá del presupuesto extraordinario para la salud y programas de protección social para hacer frente a la pandemia, el gobierno actual ha aumentado los gastos en programas focalizados de combate a la pobreza,

⁵⁰ Aprobación legislativa para aumentar el déficit fiscal al 3% del PIB en el 2019 y al 7% en el 2020.

principalmente de pensión alimentaria. En el área de salud, igualmente se propuso dar mayor prioridad a la atención primaria de la salud proponiendo la creación de 402 USFs para el 2023, pretendiendo aumentar así la cobertura al 65%⁵¹.

7.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

Los dos últimos años han sido de recesión económica a causa del cambio climático que ha afectado principalmente al sector primario y secundario (2019) y de la pandemia que afectó fuertemente al sector terciario (2020). El promedio de crecimiento de estos dos últimos años fue negativo (-0,5%) El sector agropecuario y agroindustrial que había sido afectado por el factor climático en el 2019, tiene una recuperación significativa en el 2020, especialmente el sector primario (7,1%), con un aumento considerable del volumen de producción. Esta recuperación del sector primario permitió que la caída del PIB en el 2020 haya sido solo de -0,6%, la menor en toda la región de América del Sur⁵².

En términos macroeconómicos, la tasa inflacionaria continuó su tendencia a la baja (-2,5% promedio anual) debido tanto a la política de metas de inflación como por la caída de la demanda interna⁵³. Mientras que el déficit fiscal llegó a niveles históricamente altos (-5,2%/PIB) promedio anual debido a la implementación de políticas fiscales expansivas y anticíclicas para hacer frente tanto al cambio climático como a la pandemia. Uno de los instrumentos utilizados para la adopción de estas medidas fue la inversión pública en infraestructura física que tuvo un incremento del 3,3%/PIB promedio anual⁵⁴.

Por su parte la deuda externa pública también aumentó significativamente de 18,7% /PIB en el 2019, a 29,1%/PIB en el 2020. Este aumento se ha debido, principalmente, a una fuerte emisión de bonos soberanos y contratación de préstamos internacionales para aplacar los efectos de la pandemia (salud, protección social, gastos corrientes del Estado). Las reservas internacionales también se incrementaron (de 19,8% a 29,6%/PIB) en este período como consecuencia del fuerte endeudamiento externo⁵⁵.

En relación con los indicadores sociales, la tasa de pobreza se ha incrementado en 3 puntos porcentuales en el 2020 (27% según EPH-INE) como efecto de la pandemia, mientras que la tasa de pobreza extrema y rural se

51 Entre el 2018 y 2020 este aumento fue solo del 6%, pasando de 804 a 852 USFs.

52 Datos del BCP- Cuentas Nacionales.

53 Datos del BCP

54 Datos del MH

55 Datos del BCP

han mantenido en el mismo nivel, al igual que el coeficiente que mide la desigualdad de ingresos. A diferencia de la administración anterior, los gastos sociales han tenido un aumento importante en los dos últimos años. Este aumento se ha debido en parte a la mayor atención que ha prestado el gobierno actual a este tipo de gastos. Pero también, y principalmente, a contrarrestar los efectos nocivos de la pandemia sobre los sectores vulnerables de la población. Esto se refleja en los aumentos de gastos de salud (3,8%/PIB promedio anual) y educación (3.5%/PIB promedio anual) y en un incremento importante de los gastos de protección social (3,8%/PIB promedio anual)⁵⁶.

8. Conclusiones

La etapa democrática que se inició en 1989 experimentó, en primer lugar, el repunte de la economía nacional, durante la primera década y un crecimiento económico sostenido entre el 2003 y el 2018. Este desempeño económico fue resultado tanto de condiciones económicas externas favorables como de la implementación de dos olas de reformas institucionales y de políticas económicas. No obstante, hubo momentos recesivos. El primero de ellos (1999-2003) como consecuencia de la crisis asiática cuyos efectos se transmitieron al Paraguay a través de las crisis económicas de los países vecinos. El segundo de ellos es el momento actual resultado de efectos climáticos adversos y la pandemia del COVID 19.

En el período 1989-1998, una primera generación de reformas apuntó a un reordenamiento tributario y arancelario para incrementar los niveles de recaudación del Estado. Por otro lado, se imponía una reforma de la política monetaria y del sector financiero como a la creación del mercado de valores. La firma del Tratado del Mercosur y el ingreso del Paraguay a la OMC alentaron a políticas de promoción de exportaciones e inversiones para el sector productivo.

En el período 2003-2018, la economía se vio favorecida por un incremento importante de los precios internacionales de la materia prima, de la productividad de nuestros principales *commodities* y de la segunda generación de reformas que llevó a una estabilización macroeconómica y al fortalecimiento institucional de los entes encargados de la política económica (MH y BCP).

El sector agropecuario fue determinante tanto para explicar los momentos de auge económico como para morigerar los efectos negativos de los

⁵⁶ Datos del MH. Los gastos de protección social han sido destinados tanto a segmentos vulnerables de la población del sector contributivo (formal) como no contributivo (informal).

períodos de recesión económica. El sector secundario mostró un mayor dinamismo en esta etapa, como resultado de un crecimiento importante de la agroindustria. El sector terciario, con un peso también determinante sobre la economía doméstica, fue menos resiliente a las etapas recesivas y, por lo tanto, con menor capacidad de mitigar sus efectos adversos.

Un dato interesante es el comportamiento del PIB per cápita en esta etapa. Como país de ingresos bajos, con un PIB per cápita de US\$ 1.662 en el período 1989-1998, el Paraguay se convierte en un país de ingresos medio-altos en el período 2014-2018, con un PIB per cápita de US\$ 5.628 (Tabla 1). Ello ha sido el resultado tanto de un crecimiento sostenido del PIB y de una reducción constante de la tasa de crecimiento demográfico.

El desempeño de indicadores tales como la inflación, el balance fiscal y la deuda externa muestran una importante estabilidad macroeconómica a lo largo de toda la etapa. Es interesante señalar que se produce un incremento significativo de la inversión pública y de los gastos sociales a partir de fines de la primera década de este milenio. Sin embargo, aún queda una brecha muy importante por cerrar tanto en términos de conectividad interna como de reducción de la pobreza, la desigualdad y de políticas de protección social.

Tabla 1: Desempeño Económico y Social (promedio por periodos)

Variables	Promedio 1989-1998	Promedio 1999-2003	Promedio 2004-2013	Promedio 2014-2018	Promedio 2019-2020
Tasa de crecimiento del PIB Real (%)	3,9	-0,2	4,6	4,1	-0,5
PIB per cápita (US\$)	1.661,7	1.526,8	3.722,7	5.628,2	5.193,1
Tasa de crecimiento del PIB per cápita (%)	5,9	-8,2	143,8	51,1	-7,2
Tasa de crecimiento poblacional anual (%)	ND	2,5	1,6	1,5	1,4
Tasa de crecimiento del sector primario (%)	4,4	3,7	7,9	3,1	4,0
Tasa de crecimiento del sector secundario (%)	3,5	-2,7	3,2	4,0	-2,6
Tasa de crecimiento del sector terciario (%)	3,9	0,3	4,9	4,2	1,0

Variables	Promedio 1989-1998	Promedio 1999-2003	Promedio 2004-2013	Promedio 2014-2018	Promedio 2019-2020
Inflación anual (%)	18,0	9,3	6,0	3,8	2,5
Inversión Pública/ PIB (%)	1,7	2,6	1,9	2,0	3,2
Balance Fiscal en Gs/PIB (%)	0,4	-1,9	0,3	-1,6	-5,2
Deuda Externa en USD/PIB (%)	15,3	28,2	11,7	11,0	24,0
RIN/PIB (%)	10,8	10,0	13,9	18,2	23,2
Tasa de Pobreza total por año (%)	40,5	47,9	41,0	26,7	25,2
Tasa de pobreza extrema por año (%)	12,0	12,9	10,6	5,2	3,9
Tasa de pobreza rural por año (%)	54,6	61,7	51,8	37,1	33,7
Coefficiente de Gini de ingreso anual	0,54	0,55	0,51	0,48	0,45
Gastos Sociales/ PIB (%)	N/D	N/D	6,1	8,9	11,1
Gastos en Salud/ PIB (%)	N/D	N/D	2,1	3,2	3,8
Gastos en Educación/PIB (%)	N/D	N/D	2,7	3,1	3,5

Fuentes: Estadísticas del Banco Central del Paraguay (BCP), del Ministerio de Hacienda (MH) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Año Base 2014 para el PIB.

En la etapa democrática, se ha avanzado en términos de reformas económicas y sociales y se ha contado con condiciones internas y externas favorables a un crecimiento económico sostenido en los últimos 20 años. Este crecimiento económico ha contribuido a un incremento importante de las exportaciones y de la inversión privada. Además, este crecimiento económico sumado a la expansión de los gastos sociales, favorecieron a la reducción de la pobreza.

A pesar de los esfuerzos realizados por las diferentes administraciones de gobierno, persisten problemas estructurales que deben seguir siendo abordados. El primero de ellos es el bajo grado de diversificación de la economía que hace que tanto el crecimiento como las oportunidades de orden económico dependan considerablemente del factor climático. El segundo problema consiste justamente en la relativa sostenibilidad de una economía de base agraria ante una destrucción sistemática de las condiciones

medioambientales. El tercer problema es la escasa contribución del modelo económico actual para la reducción de la desigualdad de ingresos y recursos. Finalmente, un Estado con limitados recursos financieros y con bajo nivel de institucionalidad constituye un problema estructural no menos importante.

Bibliografía

Abente Brun, D. (2019). *La Democracia del Desencanto*. El Lector- ABC Color. Serie: 30 años de la Democracia. Asunción.

Birch, M. (2011). «Generando Crecimiento Sustentable en un Contexto Democrático». En: Masi, F. y D. Borda (eds.) *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. CADEP-Tinker Foundation. Asunción.

Borda, Dionisio (2007). «Paraguay: resultados de las reformas 2003-2005 y sus perspectivas». Serie Estudios e Informes Especiales N° 18. CEPAL. Santiago de Chile.

Borda, D. y M. Caballero (2020). *Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay*. CADEP- CONACYT-PROCIENCIA. Asunción.

Borda, D. y F. Masi (2011). «Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay». En F. Masi y D. Borda (eds.) *Economía y Estado en Paraguay 1870-2010*. CADEP-Tinker Foundation. Asunción.

Borda, D. y F. Masi (1998) *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en Paraguay en los años noventa*. CIDSEP-Universidad Católica. Asunción.

Elías, R. (2014). «La Reforma Educativa Paraguaya: Base Conceptual, Políticas, Planes y Programas». Paraguay Debate-Instituto Desarrollo. <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/08/01-10-2015-14-44-23-288717650.pdf>

Lovera, R. (2000). «Empresas Privatizadas en Paraguay: Breve Reseña». En F. Masi (ed.) *Privatización en América Latina y en Paraguay*. CADEP-AECID. Asunción.

Masi, F. (2001). « El caso paraguayo ». En : D. Chudnovsky and A. Lopez (eds.) *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Red Mercosur –Siglo XXI. Madrid-Bs. Aires.