

Crecimiento y Equidad en Paraguay

José María Fanelli
CEDES

Octubre de 2012

I. Introducción

Desde 2003 en adelante la economía paraguaya se expandió a tasas relativamente altas en comparación con la media histórica. El PBI por habitante creció un 27% en nueve años. Este desempeño contrasta marcadamente con el quinquenio 1998-2002, en que la economía decreció y, a más largo plazo, con las dos décadas anteriores, que fueron de estancamiento. Este cambio en la dinámica de crecimiento ocurrió, además, en un contexto de mejora en ciertos indicadores macroeconómicos y distributivos. La tasa de inflación se redujo a partir del pico de 2003 y los indicadores de vulnerabilidad macroeconómica (como los ratios deuda pública / PBI y deuda externa / PBI) mejoraron de forma marcada. Aunque también es cierto que las fluctuaciones cíclicas no desaparecieron: la economía sufrió una contracción en 2009 y evolucionó menos dinámicamente en 2012. En lo que hace a inclusión, en línea con lo ocurrido en la región (véase Lustig y Gasparini, 2011; Banco Mundial, 2012), la proporción de población pobre disminuyó, pero el progreso en cuanto a distribución fue menos marcado –el índice de Gini apenas mejoró– y, además, hubo una caída menor en los indicadores de indigencia que en los de pobreza.

Estos hechos indican que el desafío central que enfrenta hoy el Paraguay es el de convertir la recuperación posterior a 2003 en un proceso de crecimiento sostenido y armonioso con el desarrollo humano, lo que reclama un progreso mayor en cuanto a pobreza y distribución que el observado en los años recientes. Se trata, sin dudas, de un desafío mucho más esperanzador que el que se planteaba hacia comienzos del siglo cuando, Valdovinos y Naranjo (2003), luego de analizar el proceso de crecimiento en detalle, concluían que el panorama era poco optimista y que, si la tendencia no cambiaba, Paraguay seguiría siendo uno de los países más pobres del hemisferio.

A la hora de evaluar los obstáculos al crecimiento, tradicionalmente se hace hincapié en la acumulación de capital, la evolución de la PTF (productividad total de los factores) y la estabilidad macroeconómica. Si bien se trata de elementos que son determinantes primarios del incremento del ingreso por habitante, lo cierto es que un enfoque que ponga el énfasis en el desarrollo humano debe incorporar dos dimensiones adicionales: la inclusión y las restricciones estructurales asociadas con fallas sistémicas que van más allá de la macroeconomía y tienen sus raíces en fallas en las organizaciones y las instituciones.

En lo que hace a la inclusión social, para que el crecimiento sea inclusivo debe favorecer a sectores amplios de la población. Si bien las políticas de protección social tienen un papel insustituible, también es cierto que para que la inclusión se sostenga en el tiempo hay dos requisitos adicionales. Por un lado, el aumento en el ingreso debe ir acompañado de la creación de puestos de trabajo de productividad creciente. Por otro, se deben reforzar las capacidades de los individuos que están en posición menos ventajosa para aprovechar las oportunidades de empleo y de emprender que el crecimiento genere (Iancovichina y Lundstrom, 2009; Sen (2000)). En este sentido, hay que considerar que no necesariamente una mejora en la distribución se traduce en un refuerzo de las capacidades de los individuos. Debe haber progresos tangibles en salud, educación y calificación para utilizar tecnologías y formas organizacionales modernas.

Muchos de los obstáculos a la inclusión, no obstante, no están enraizados en las capacidades o el ingreso de los individuos, sino que tienen que ver con restricciones en el nivel del sistema. Una restricción obvia y señalada repetidamente, en relación con esto, es la estabilidad macroeconómica. Fenómenos como el desempleo, la inflación o la volatilidad excesiva del consumo tienden a afectar en mayor medida a los más débiles. No hay que olvidar, sin embargo, que hay economías estancadas y macroeconómicamente estables. Por ello es vital considerar otras restricciones sistémicas que, al deteriorar el entorno de decisión de los agentes individuales, pueden generar trampas de pobreza y heterogeneidad en la estructura productiva que hacen que convivan sectores “modernos” con otros de “subsistencia”. Fenómenos como la falta de acceso al crédito, a tecnologías y a los mercados formales suelen ser clave y su origen puede rastrearse usualmente hasta encontrar las causas en dos aspectos: fallas en las organizaciones o baja calidad del marco institucional. Cuando el entorno sistémico es desfavorable en relación con estos elementos, aumenta la probabilidad de que la economía caiga en una trampa de subdesarrollo. El deprimente desempeño de la economía paraguaya entre 1981 y 2003, en que el PBI per cápita decreció alrededor del 8%, sugiere que puede haber factores en la economía paraguaya que la hacen proclive a caer en trampas de estancamiento.

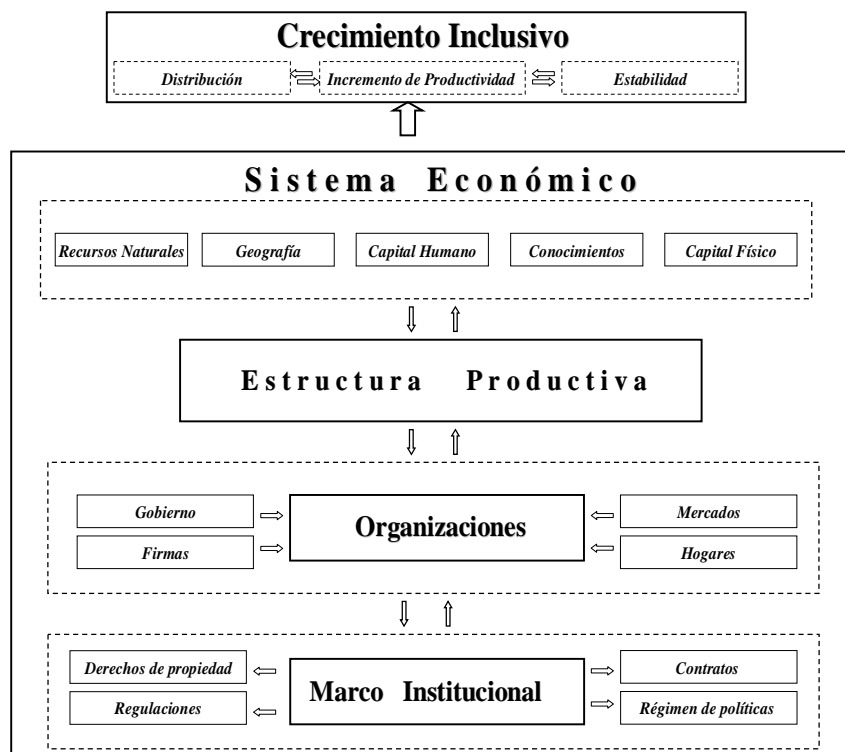
El propósito del trabajo es evaluar el proceso de crecimiento paraguayo con énfasis en la dimensión de la inclusividad y adoptando un enfoque que incluye los aspectos sistémicos mencionados. En línea con esto, se considerarán no sólo la acumulación de recursos y su productividad sino, también, los factores distributivos, la heterogeneidad estructural y las restricciones que impone el marco organizacional e institucional. Consideramos que un enfoque de estas características puede brindar bases más sólidas para el diseño de políticas de desarrollo que sean capaces de actuar de manera consistente y coordinada en varios frentes, desde reforzar la estabilidad y los incentivos a la acumulación y la innovación hasta los cambios organizacionales e institucionales que son necesarios para resguardar el clima de inversión y la inclusión social.

En la sección II definimos los rasgos esenciales del enfoque analítico que utilizamos como marco de referencia para analizar las oportunidades y restricciones que enfrenta el Paraguay para promover el crecimiento inclusivo. El enfoque toma en cuenta obstáculos y ventajas tanto en lo relativo a recursos disponible como en lo relativo a limitaciones en los planos de la pobreza, distributivos y sistémicos – macroeconomía, organizaciones e instituciones. En la sección III se hace una evaluación del proceso de mayor crecimiento que se abre en 2003 desde el punto de vista del desarrollo humano y de sus vínculos con la productividad, la inclusión y la volatilidad macroeconómica. La sección IV se ocupa de los recursos disponibles y la sección V de los factores sistémicos distintos de la estabilidad: las organizaciones y las instituciones. La sección VI estudia las características de la estructura económica que resultó en el Paraguay de la interacción entre recursos, organizaciones e instituciones. La sección final recoge las conclusiones y reflexiones de política del estudio.

II. Sobre el enfoque

El enfoque que utilizaremos concibe el sistema económico como una estructura de organizaciones cuyo fin es facilitar la cooperación en el uso de recursos y tecnologías; esas organizaciones se conforman y articulan a través de un marco institucional que tiene por objeto garantizar la funcionalidad de las organizaciones y de la estructura del sistema como un todo. Con el propósito de establecer los vínculos entre esta definición y variables observables, en el trabajo estudiamos el funcionamiento del sistema económico paraguayo en base a una división en tres componentes básicos: los recursos, las organizaciones y el marco institucional. De la conjunción de esos tres componentes surge una estructura productiva específica que determina las “condiciones iniciales” que deben tomarse en cuenta al diseñar políticas orientadas a lograr el crecimiento con inclusión. La Figura 1 muestra los tres componentes mencionados y sus vínculos con la estructura económica¹.

Figura 1



¹ En Fanelli (2012) se discute en detalle la noción de sistema económico y sus componentes. El lector debe consultar ese texto para la bibliografía especializada que fundamenta este enfoque.

En los modelos abstractos de crecimiento se considera que las condiciones iniciales están dadas básicamente por los recursos y la tecnología. Es decir, por los elementos que aparecen en la parte superior del rectángulo que representa al sistema económico: los recursos naturales, el capital humano, el conocimiento y el capital. Analizaremos todos estos elementos pero hemos agregado también la geografía como un recurso. Esto obedece al hecho de que en el caso de Paraguay es central tomar en cuenta que se trata de un país continental y ello realza la importancia de tomar en cuenta el entorno geográfico regional, dado por el MERCOSUR. Colocar a la geografía en un lugar relevante del análisis está en línea, por otra parte, con los avances recientes en teoría del crecimiento (ver Venables).

Caracterizar las condiciones iniciales sólo en base a los recursos y la tecnología, sin embargo, dejaría de lado una serie de cuestiones que son centrales para comprender los desafíos del crecimiento inclusivo en Paraguay, por ello la noción que utilizamos aquí es más compleja e incluye también dentro de esas condiciones a las organizaciones y el marco institucional. Como lo señala la figura, las organizaciones que consideraremos serán las firmas, el gobierno, los mercados y los hogares. Incluir a estos últimos está en línea con los trabajos más recientes que toman en cuenta que el hogar en cuanto organización económica tiene un rol central en la formación de capacidades, la formación de la identidad y el capital social. Asimismo, consideramos importante remarcar que el mercado es antes que nada una organización. En la literatura se suele dar por sentado que los mercados existen y realizan su rol de intermediar y facilitar las transacciones. Sin embargo, organizar los mercados es costoso y requiere recursos e insumos especializados –tecnologías TICs, mano de obra calificada– que pueden no estar disponibles en una economía con un ingreso por habitante bajo. Asimismo, en economías pequeñas como la paraguaya, la organización de los mercados enfrenta un problema de escala. Si las transacciones no son muchas se hace difícil amortizar los costos fijos de organizar los mercados y ello encarece los costos de transacción o, directamente, torna imposible que el mercado se organice. En cuanto al gobierno, dado el objetivo del trabajo, sólo enfatizaremos el papel que cumplen la tributación y el acceso a financiamiento en determinar el tamaño del espacio fiscal, pero es evidente que un análisis más detallado debería tomar en cuenta las limitaciones del sector público en tanto burocracia y aparato de administración de políticas. Un último punto que resaltaremos es que la relación entre firmas y mercados tiene complejidades que a veces están ausentes en economías más desarrolladas. En particular, se asume normalmente, siguiendo a Williamson (1989) que las firmas deciden óptimamente si realizarán las transacciones por la vía del mercado o de la jerarquía, con el objeto de reducir los costos. Sin embargo, en los países que presentan fallas en los mercados y en las instituciones puede ocurrir que la firma decida no realizar ninguna transacción debido a que los costos de transacción son tan altos que ninguna transacción resulta rentable. Es el caso típico en que el clima de negocios hace que las inversiones productivas no se realicen o que los ahorristas decidan no colocar sus fondos en el sistema financiero debido a la inseguridad de los derechos de propiedad.

Justamente este último punto es el que hace que sea inevitable introducir el marco institucional al evaluar las condiciones para el crecimiento inclusivo. Pero incluso si las instituciones funcionaran bien desde el punto de vista de la eficiencia, hay otra razón para incluirlas: como el Paraguay tiene una distribución del ingreso poco equitativa y la incidencia de la pobreza es alta, para promover el crecimiento inclusivo es necesario

garantizar que el crecimiento tenga una base amplia. Para garantizar esto último, se necesitan instituciones que sean capaces de poner en práctica políticas de protección social y redistribución eficientes, capaces de cumplir con sus objetivos específicos minimizando los efectos sobre los incentivos para invertir y emprender.

En la base de la figura 1 hemos representado el marco institucional y sus principales elementos constitutivos: los derechos de propiedad, las regulaciones, los contratos y el régimen de políticas. Cada uno de estos elementos irá apareciendo a lo largo del análisis. Nótese que las flechas del dibujo van del marco institucional hacia sus elementos. La idea que deseamos transmitir es que el marco institucional es elaborado por el sistema político y sirve como base para que existan los derechos de propiedad, etc.

Incluir a las restricciones asociadas con las instituciones y las organizaciones entre las condiciones iniciales nos permitirá, además, incorporar en el análisis algunas características salientes de la economía paraguaya, como la dualidad estructural –la coexistencia de actividades tradicionales y modernas que tienen distinta productividad y grado formalidad organizacional–, la falta de diversificación productiva, las limitaciones en el espacio fiscal del gobierno y las fallas en el marco institucional.

La parte superior de la figura 1 indica que el grado de funcionalidad del sistema económico define la evolución de la productividad, la estabilidad macroeconómica y la distribución del ingreso y que ello, a su vez, determina la trayectoria del crecimiento y el grado de inclusión. Esta visión que relaciona el sistema como un todo con el crecimiento inclusivo tiene la intención de marcar que es necesario adoptar un enfoque sistémico. Lo que diferencia a un enfoque de este tipo es la importancia que se asigna a las fallas de coordinación que se producen a nivel del sistema y los efectos de complementariedad y las externalidades entre actividades diferentes. Esta visión nos permitirá incluir en el análisis no sólo la estabilidad macroeconómica sino también el problema de las trampas de bajo crecimiento –los equilibrios malos– y la necesidad de prestar atención a los encadenamientos productivos y las complementariedades que pueden ser fuente de fallas de coordinación, como las que existen entre la construcción de infraestructura y los emprendimientos exportadores privados.

Usando como guía el esquema de la figura 1 pasamos ahora a evaluar los desafíos que enfrenta el sistema económico del Paraguay para actuar como soporte para el crecimiento inclusivo y el desarrollo humano.

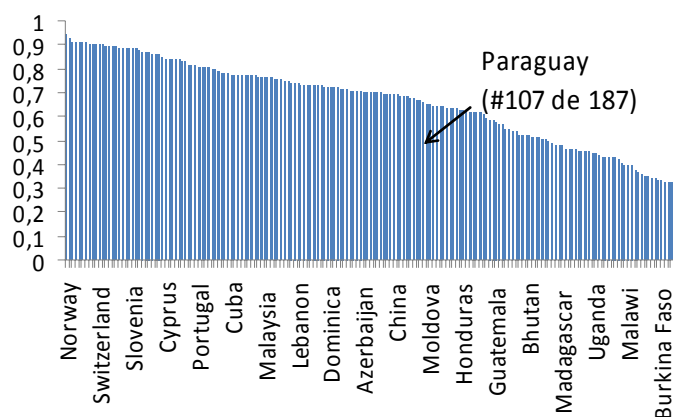
III. Una mirada al proceso de crecimiento y la equidad

El propósito de esta sección es caracterizar el proceso de crecimiento del Paraguay con énfasis en dos aspectos: la inclusión y la volatilidad macroeconómica. Utilizaremos como patrón de comparación tanto la evolución histórica del Paraguay como su posición relativa en el contexto global y regional. Siguiendo la figura 1, comenzaremos por evaluar el nivel de desarrollo humano del Paraguay para luego concentrarnos en las tres dimensiones clave que hemos señalado: crecimiento, estabilidad y distribución. Al finalizar el análisis de cada una de estas dimensiones, identificamos un conjunto de hechos estilizados que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar una estrategia para el crecimiento con inclusión.

1. Desarrollo

De acuerdo al último reporte de Naciones Unidas, Paraguay se ubica en el puesto 107 en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH), como lo muestra el gráfico 1. El IDH toma valores entre 0 y 1 y Paraguay en 2011 llegó a un valor de 0.665. Esto coloca al país en una posición apenas por debajo de la media mundial y en el grupo de países con desarrollo humano medio. En la comparación regional, no obstante, la posición del Paraguay está mucho más alejada del promedio: el resto de los países del MERCOSUR presenta IDHs altos (Brasil y Uruguay) o incluso muy altos (Argentina).

Gráfico 1
IDH: Posición internacional del Paraguay

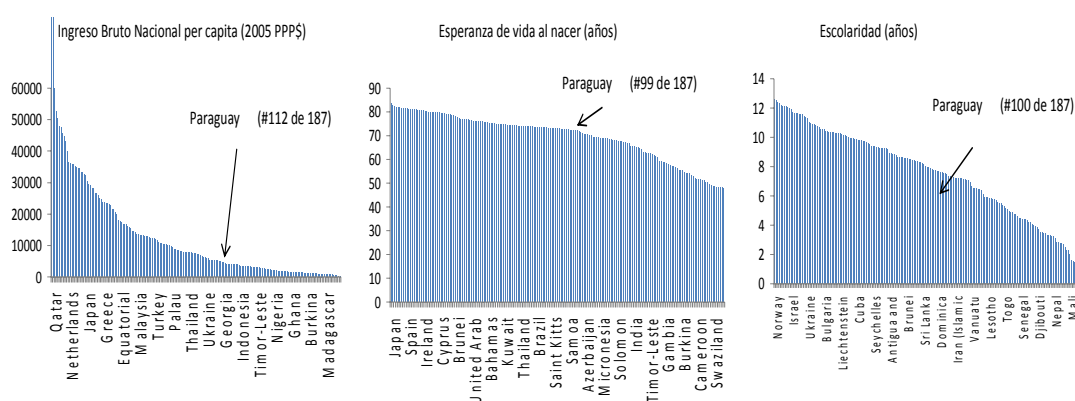


Fuente: Naciones Unidas (2012)

Es importante señalar que, cuando se los considera por separado, los tres componentes del IDH –el ingreso por habitante e indicadores de salud y educación– muestran un nivel dispar. El desempeño en relación con salud y educación es superior al relacionado con el ingreso per cápita. Como lo revela el gráfico 2, en el ranking de PBI per cápita de PPP

Paraguay desciende –en relación al IDH– hasta el puesto 112, mientras que en esperanza de vida y años promedio de educación asciende a los puestos 99 y 100 respectivamente. En principio esto sugiere que la restricción que ha incidido más negativamente en términos relativos sobre el desarrollo humano es la falta de dinamismo en el crecimiento económico, más allá de que haya mucho por avanzar en educación y salud.

Gráfico 2
Componentes del IDH: Posición internacional del Paraguay



Fuente: Naciones Unidas (2012)

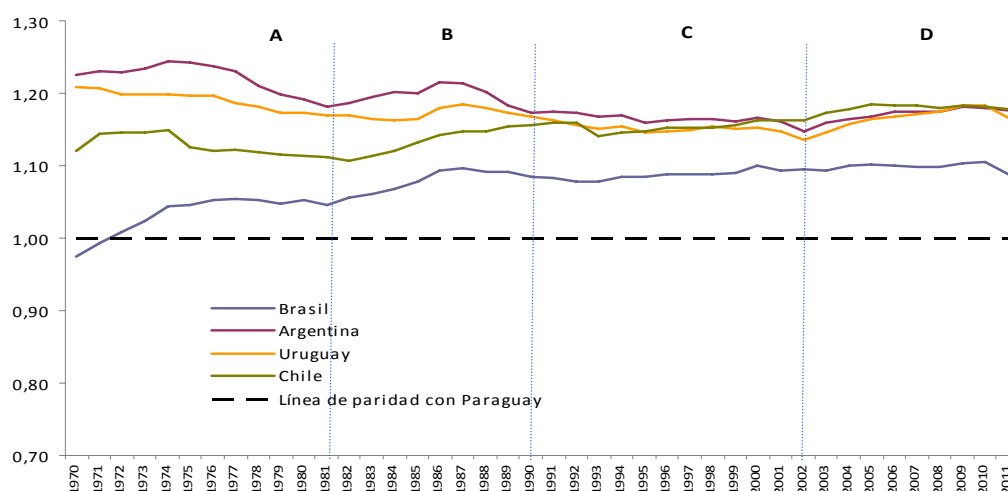
Las Naciones Unidas también presentan una medición del IDH que considera los efectos de la desigualdad. Cuando se incorpora esa dimensión en el Paraguay, la pérdida de desarrollo humano es de casi un 25%. Este hecho hace descender al Paraguay unas cuatro posiciones en el ranking. La influencia negativa de la desigualdad sobre el desarrollo humano es un rasgo generalizado en la región del MERCOSUR. En realidad, el efecto deletéreo de la desigualdad es aún mayor en Brasil que en Paraguay: en ese país la pérdida en el indicador de desarrollo humano llega al 28%. En la Argentina y Uruguay la pérdida es también significativa, pero no llega al 20%.

Además de la comparación internacional, un estándar importante es la evolución del IDH en el tiempo. En este sentido, si bien existe una tendencia secular a la mejoría en todos los indicadores, la trayectoria más desalentadora corresponde al ingreso por habitante, lo que reafirma la visión de que la falta de dinámica en el incremento de la productividad es uno de los factores que ha estado incidiendo más negativamente para lograr el crecimiento inclusivo. Este rasgo también se repite en el MERCOSUR: a largo plazo, la región no ha mostrado capacidad de realizar el *catching up* con los países de mayor desarrollo.

El gráfico 3 registra la evolución relativa del Paraguay tomando el MERCOSUR como parámetro de comparación. Se incluye también Chile por ser el país vecino a la región más exitoso. Hemos distinguido cuatro tramos temporales. En el tramo A, que se extiende hasta 1981, Paraguay tiende a ganar posiciones en relación con sus pares del MERCOSUR, a excepción de Brasil. Este último no es un hecho muy desalentador en la medida que Brasil

estaba experimentando un milagro económico por esos años. Durante la etapa B, que coincide con la década perdida de los ochenta, la trayectoria muestra una evolución poco positiva: a pesar de que todos los socios regionales están sufriendo la crisis de la deuda, el Paraguay pierde posiciones en cuanto a desarrollo humano. En la etapa C, que coincide con la implementación de reformas estructurales importantes en toda la región, la situación de Paraguay se mantiene estable. Por último, en la etapa D, de recuperación del crecimiento con la llegada del nuevo siglo, Paraguay comienza nuevamente a perder posiciones relativas, excepto en relación con Brasil.

Gráfico 3
Evolución del IDH en el MERCOSUR (Paraguay=100)



Fuente: Naciones Unidas (2012)

El hecho que el Paraguay no muestre una tendencia firme a descontar la diferencia en IDH con sus vecinos es preocupante: hay que considerar que es más fácil para los países que están más atrasados avanzar más rápido en relación al IDH pues cuanto más se avanza, más difícil es seguir mejorando los indicadores de salud y educación.

En suma, los siguientes hechos estilizados merecen destacarse.

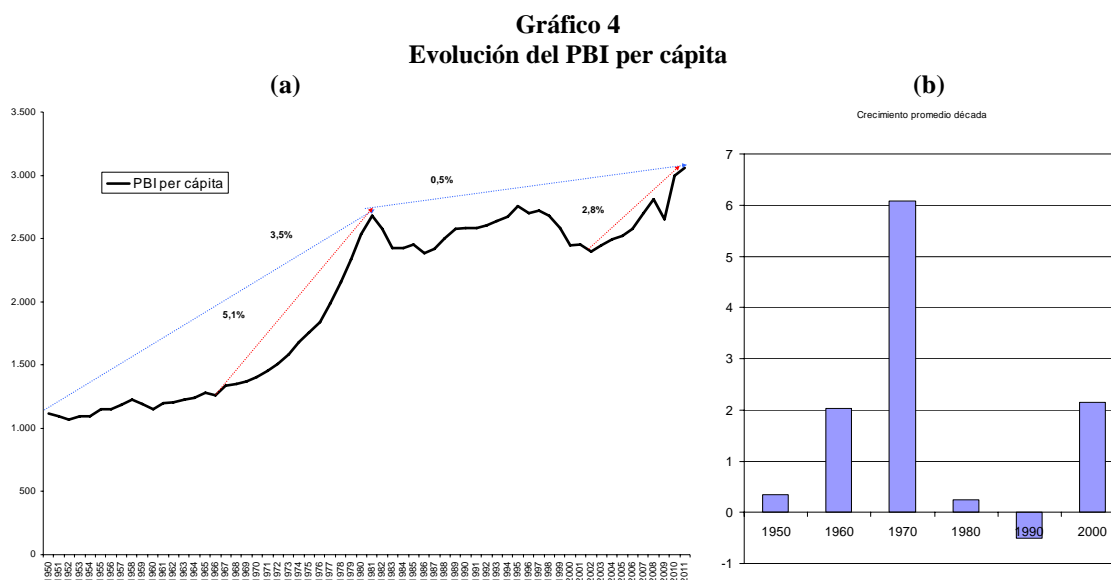
- El nivel de desarrollo humano alcanzado es relativamente bajo en comparación con la región y, a pesar de ciertos avances que realizó el país, no se cierra la brecha.
- La falta de crecimiento del ingreso y la desigualdad distributiva son las dos restricciones más severas que enfrenta el desarrollo.
- El crecimiento rápido favorece el desarrollo humano: en los setenta, cuando crecía velozmente, el Paraguay pudo progresar más rápido que sus vecinos en desarrollo humano.

2. Crecimiento

Entre 1950 y 2011, el promedio de crecimiento del PBI fue de 4.2%. Como la población creció en promedio un 2.5%, el ingreso por habitante sólo se incrementó a un magro 1.7% anual. Surge, así, que el incremento del PBI se explica en buena medida por el aumento de la fuerza laboral y que el incremento de la productividad media de la mano de obra ha sido particularmente desalentador. La mala evolución de la productividad media del trabajo está, sin dudas, relacionada con la falta de dinamismo de la PTF. Valdovinos y Naranjo (2003) realizan un pormenorizado análisis de la evolución de la PTF y llegan a la conclusión de que esta variable ha mostrado una tendencia declinante durante un período muy prolongado.

Al analizar cifras de muy largo plazo, no obstante, hay que tomar en cuenta los cambios demográficos. Entre 1950 y la actualidad, la tasa de crecimiento poblacional se contrajo de 2.6% al 1.8%. Así, si bien la tasa de crecimiento promedio del producto de los dos mil es similar a la histórica, como la tasa de crecimiento poblacional está decreciendo, cada punto de crecimiento del PBI representa una aumento mayor del ingreso per cápita. En este sentido, hay que considerar que Paraguay la transición demográfica beneficiará al Paraguay en el futuro (véase Mason, 2005).

El gráfico 4 muestra la evolución del PBI per cápita desde una perspectiva de largo plazo. El rasgo que sobresale es que la tasa de crecimiento es reducida y variable. Una forma simple de constatarlo es promediando la tasa de crecimiento por década (ver gráfico 4b): desde 1950 hubo tres décadas de estancamiento, dos de crecimiento mediocre y sólo una – la década de los setenta– que registra tasas elevadas.



Fuente: Banco Central del Paraguay

El gráfico 4a trata de identificar los diferentes momentos de la dinámica de crecimiento con mayor precisión. El año 1981 representa, sin dudas, un punto de quiebre en la tendencia.

Mientras en el período 1950-1981 la tasa de crecimiento del ingreso se ubicó en el 3,5% anual promedio, en los treinta años siguientes sólo alcanzó el 0.5%.

Estas dos grandes etapas, no obstante, están lejos de ser homogéneas. La primera incluye tanto el mal desempeño de los cincuenta como el lapso de crecimiento continuo más largo que se registrara en sesenta años, que tiene lugar entre 1967 y 1981. Dentro de la segunda etapa, a su vez, existe un claro contraste entre el estancamiento de veinte años posterior a 1981 y el período más reciente –entre 2003 y 2011– en que la tasa de crecimiento se recupera para ubicarse en 2.8% anual promedio. Este cambio, si bien modesto, es significativo porque puede representar una ruptura con la negativa dinámica que venía gobernando a la economía desde 1982. Dos rasgos particularmente desalentadores de esa dinámica fueron que, por un lado, la economía mostró una gran propensión a generar colapsos productivos y, por otro, no se registraron eventos de aceleración del crecimiento. La evolución fue tan negativa que la economía paraguaya alcanza el valor del PBI per cápita que había alcanzado en 1981 recién en el año 1995; e incluso ese modesto logro probó no ser duradero: a partir de 1998 el PBI per cápita vuelve a caer en términos absolutos y sólo se recupera el nivel de 1981 a partir del año 2007.

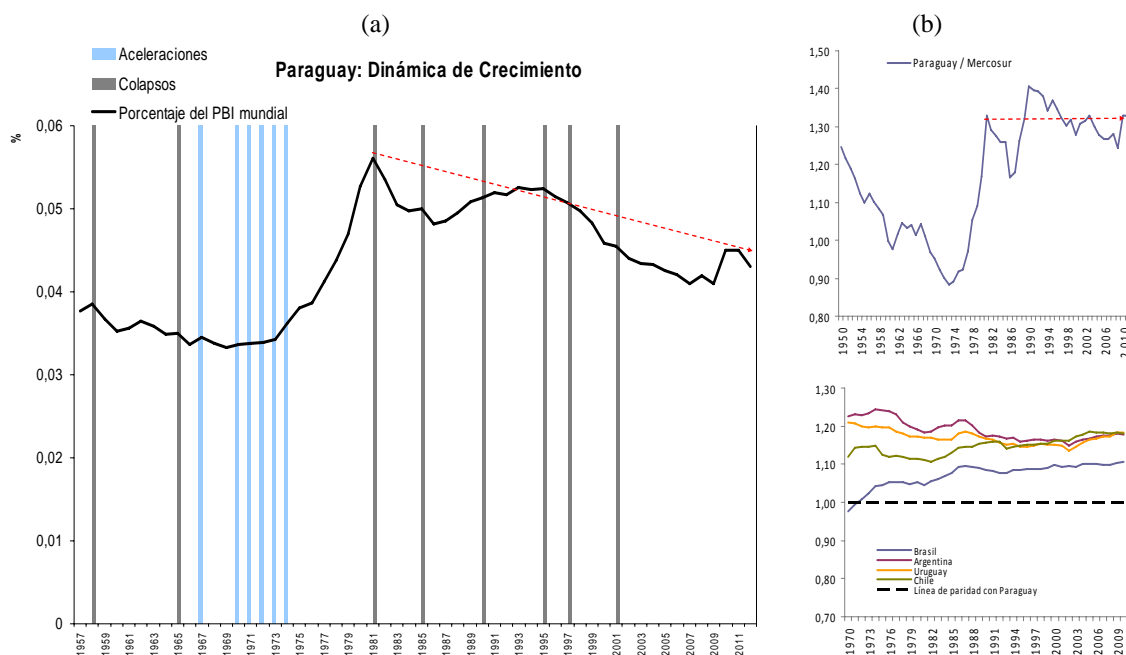
De lo anterior se sigue, en síntesis, que el Paraguay tuvo dos décadas perdidas –los 80 y los 90– y no una, como el resto de América Latina y que el gran desafío paraguayo para la década de 2010 es cómo convertir la recuperación del crecimiento que se opera en la primera década del siglo en un proceso de aceleración del incremento de la productividad capaz de inducir un quiebre en la tendencia de crecimiento.

¿Cómo se observa esta evolución cuando se la evalúa con parámetros internacionales? El gráfico 5a muestra cómo evolucionó la participación de Paraguay en la economía global. El año 1981 aparece nuevamente como un punto de corte: hasta ese momento la economía paraguaya venía ganando posiciones, instalándose en consecuencia un incipiente proceso de *catching up*. Ese proceso, no obstante, se diluye a partir de 1982, aunque se observan altibajos. Los años dos mil son algo más positivos: en parte por la recuperación de la tasa de crecimiento y en parte por la negativa situación en los países desarrollados, la tendencia a perder posiciones en la economía global primero se interrumpe y, con posterioridad se revierte.

En el gráfico 5a hemos marcado con barras celestes los años en que se estaban produciendo aceleraciones del crecimiento y con barras negras los años de colapso²: esta evidencia sugiere que las aceleraciones tienen capacidad para acortar la brecha de desarrollo y que los colapsos generan el efecto opuesto: acentúan la divergencia. Este hecho está en línea con la literatura que afirma que la volatilidad macroeconómica daña el crecimiento.

² Los episodios de “aceleración” intentan identificar quiebres estructurales favorables en el patrón de crecimiento. Operacionalmente, Hausmann et al. (2004) lo definen como un período de por lo menos ocho años de crecimiento al menos al 3.5% anual del PBI *per cápita* y que cumple con la restricción de que el crecimiento promedio durante ese período supera en al menos 2 puntos porcentuales al período inmediato anterior de igual amplitud.

Gráfico 5
Evolución del PBI per cápita: Paraguay vs. Mundo y MERCOSUR (valores de PPP; %)



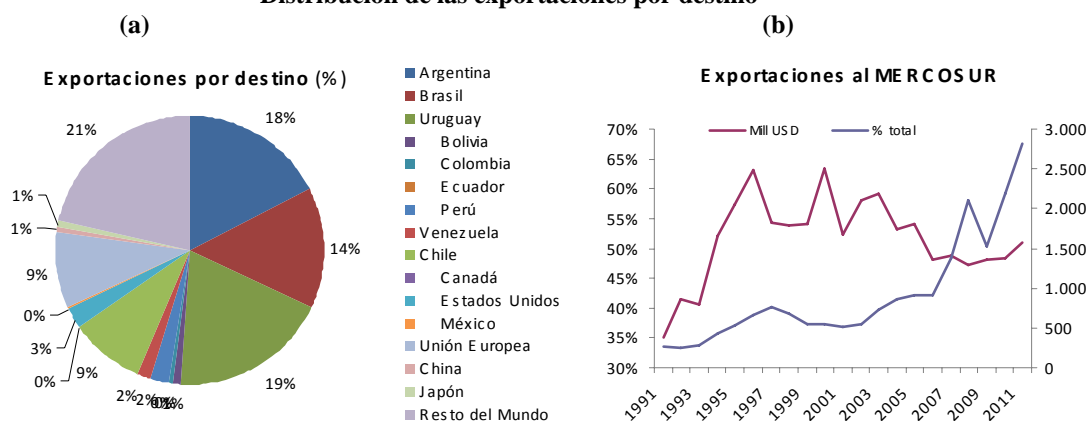
Fuente: elaborado con datos de Madison (2012)

El gráfico 5b sitúa la evolución del Paraguay en el contexto del MERCOSUR. En este caso se observa una diferencia que es importante remarcar: mientras sigue siendo cierto que Paraguay gana posiciones antes de 1981, luego de ese año el país mantiene su participación en el producto regional. Esto indica que la mala evolución macroeconómica del Paraguay no fue un hecho aislado en la región. Además, es importante tomar en cuenta que el período de alto crecimiento de 1966-1981 coincide, también, con una buena evolución de la región: Brasil estaba cursando el “milagro” y la Argentina experimentó el mayor período de crecimiento de la posguerra entre 1964 y 1974. Asimismo, en los dos mil no sólo el Paraguay gana participación en la economía mundial, también lo hace el MERCOSUR en su conjunto, de la mano de un positivo *shock* en los precios internacionales de las *commodities* que la región exporta.

Esta evidencia revela que el régimen de Bretton Woods fue más benigno que la Segunda Globalización tanto para el Paraguay como para el MERCOSUR, pero que en los últimos años se operó un cambio que sugiere que la globalización podría ser más benigna para la región en el nuevo siglo. Dos rasgos a remarcar: en los ochenta y noventa los términos del intercambio eran menos favorables y se sucedían las crisis financieras y cambiarias en la región; en los dos mil, en cambio, no hubo crisis de esa naturaleza luego de la caída de la convertibilidad argentina y los precios internacionales han sido muy favorables, a consecuencia de la demanda China y los emergentes asiáticos; y esto ocurrió a pesar de la crisis en el mundo desarrollado.

Lo anterior sugiere que a Paraguay le fue mal cuando a sus vecinos les fue mal y le fue bien cuando a ellos les fue bien. Esto implica que el incremento en el precio de los recursos naturales puede beneficiar al Paraguay no sólo directamente al incrementar el valor de lo exportado sino, también, por la vía de una mayor demanda de sus vecinos en la región. Como se observa en el gráfico 6, las exportaciones del país están muy concentradas en el MERCOSUR. En este sentido hay que tomar en cuenta que existen bienes transables globales y bienes transables regionales. Para explotar las oportunidades en relación con estos últimos, contar con vecinos más ricos es una gran oportunidad.

Gráfico 6
Distribución de las exportaciones por destino



Fuente: CEPAL (2012b)

Las siguientes implicancias de nuestro análisis del crecimiento merecen destacarse:

- La dinámica de crecimiento de la productividad media de la mano de obra es débil y, además, no ha habido eventos de aceleración del crecimiento en las últimas tres décadas.
- El desafío básico es convertir en crecimiento sostenido la recuperación que se observa desde 2003.
- La evolución de la economía Paraguaya se correlaciona con la del MERCOSUR: el reto es desarrollar los bienes transables regionales, ahora que la región crece de la mano de los recursos naturales.

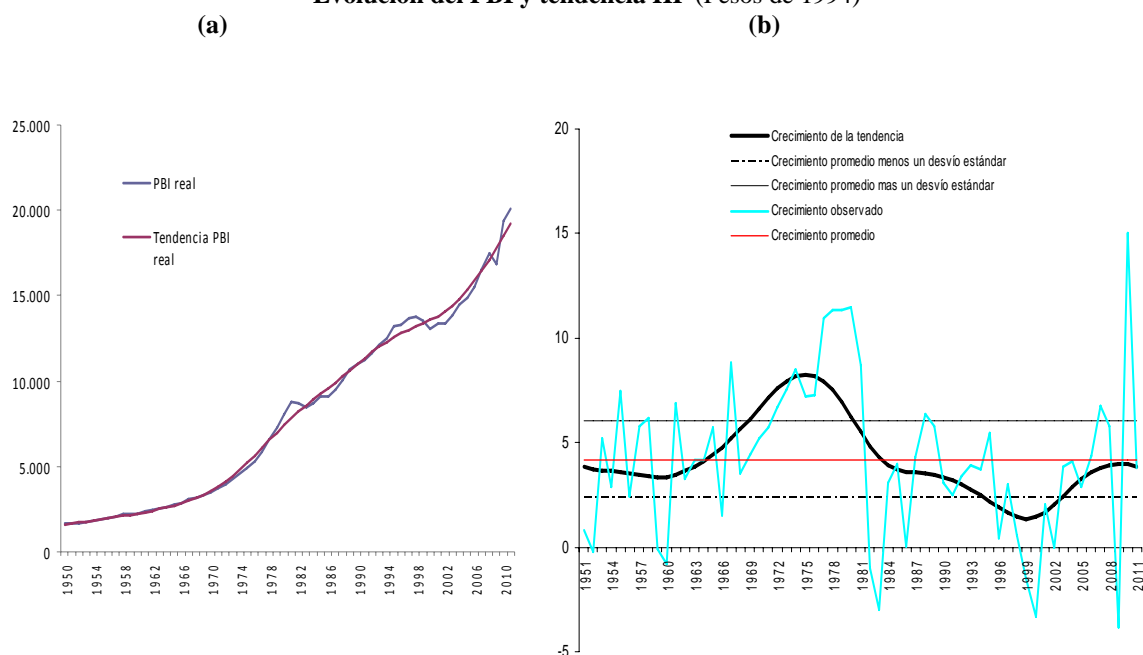
2. Estabilidad

Una condición básica que se requiere para dar sostenibilidad al crecimiento es evitar los episodios de volatilidad excesiva. La evidencia empírica señala que en el ámbito del MERCOSUR (y de los países emergentes) existe una relación inversa entre volatilidad y crecimiento (véase Fanelli, 2008). Por otra parte, la volatilidad y los eventos de crisis afectan la inclusión social porque tienen efectos negativos sobre la distribución y sobre la pobreza. Cuando una proporción importante de la población está en situación de vulnerabilidad (debajo de la línea de pobreza o en un entorno de la misma), reducciones transitorias en el ingreso tienen efectos muy negativos porque impiden que esas personas

puedan financiar un mínimo de consumo. Cuando se trata de vulnerabilidad no sólo el promedio de ingresos sino también sus fluctuaciones importan. Vale la pena, entonces, analizar algo más detenidamente la dinámica de los agregados macroeconómicos.

El gráfico 7a muestra los desvíos cíclicos del PBI en relación a la tendencia estimada en base al método de Hodrick y Prescott. En el gráfico 7b, a su vez, se presentan las tasas de crecimiento de la tendencia, las tasas observadas y una banda que marca un desvío estándar hacia cada lado del promedio de crecimiento registrado en el período bajo análisis.

Gráfico 7
Evolución del PBI y tendencia HP (Pesos de 1994)



Fuente: elaborado con datos del Banco Central del Paraguay

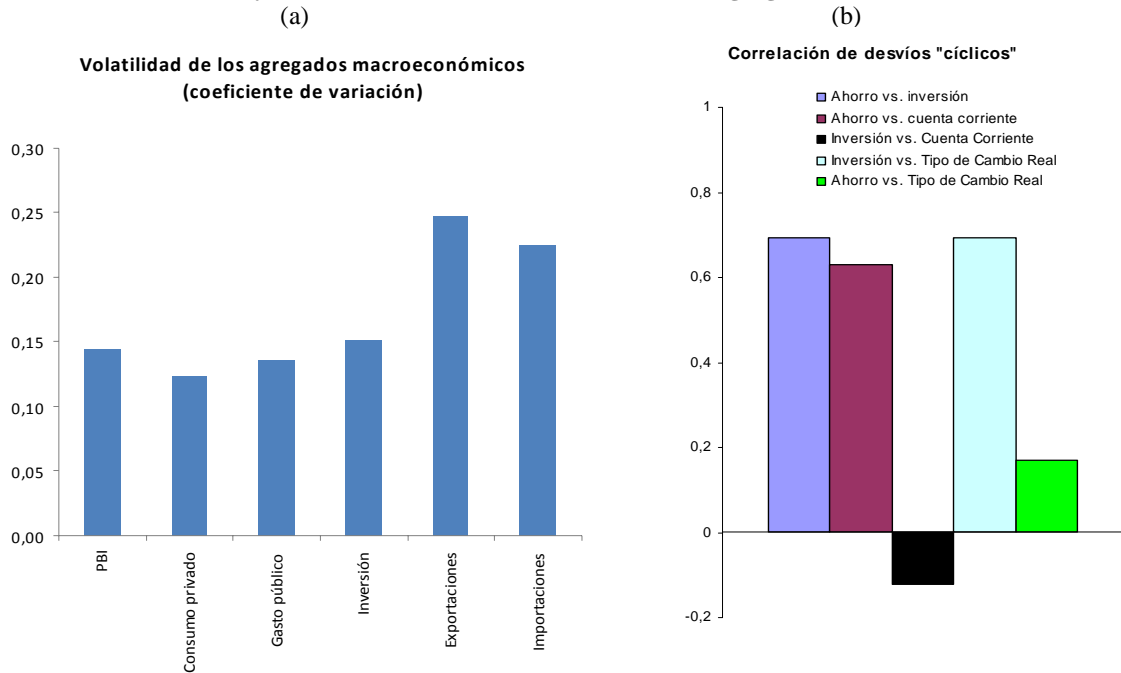
Como puede observarse, la volatilidad es alta: un buen número de los puntos correspondientes al crecimiento observado del PBI cae fuera de la banda. Asimismo, hay dos períodos en los cuales el crecimiento de la tendencia también se ubica fuera de esa banda: el período de aceleración del crecimiento en los setenta y el de depresión de los noventa. En todos los casos, los “quiebres” de tendencia (los puntos en los cuales la tendencia cruza los límites de la banda) están asociados con tasas observadas de crecimiento del PBI que salen de manera drástica de la banda. Esto indica que la economía paraguaya es proclive a generar transiciones en el proceso de crecimiento que son disparadas por shocks profundos: la línea de tendencia se desplaza a partir de impulsos que combinan efectos cíclicos transitorios con shocks permanentes.

La evolución de la tendencia en lo que va del siglo sugiere que si bien hubo un cambio en relación al estancamiento de los noventa, el impulso no alcanzó a configurar un quiebre, impulsado por un proceso de aceleración del crecimiento en el sentido de Hausmann et al.

(2004) y, en consecuencia, la tendencia se ubica actualmente cerca del promedio histórico de crecimiento. Por otra parte, persiste una fuerte volatilidad: nótese la diferencia en la tasa de crecimiento observado entre 2009 y 2010.

La volatilidad es una característica de todos los agregados y no sólo del PBI. Como se observa en el gráfico 8a, el consumo, el gasto público y la inversión muestran niveles de volatilidad similares o superiores a los del producto. Si bien la inversión podría ser volátil debido a razones reales, es difícil pensar que existen razones por las cuales sería óptimo que el consumo o el gasto público mostraran una alta volatilidad. Es justamente el hecho de que estas dos últimas variables sean también muy volátiles lo que sugiere que las causas de las fluctuaciones deberían buscarse en las imperfecciones de los mercados de crédito (véase Fanelli, 2008 y 2011). Cuando las fallas en los mercados de crédito son significativas, tanto a los hogares como al gobierno les resulta difícil acceder al financiamiento “contra-cíclico” que les permitiría financiar el gasto en la parte baja del ciclo.

Gráfico 8
Volatilidad y correlación de los desvíos cíclicos de los agregados macroeconómicos



Fuente: Elaborado con datos del Banco Interamericano de desarrollo

De cualquier forma, más allá de las causas de las fluctuaciones en el consumo y el gasto del gobierno, lo cierto es que la alta volatilidad observada implica un riesgo importante para la población en situación vulnerable por las razones ya apuntadas. Asimismo, la alta volatilidad en el gasto de inversión es, sin duda, una fuente de volatilidad macroeconómica en la medida que ese tipo de gasto es un determinante central de las fluctuaciones cíclicas. Como la economía paraguaya es abierta y, por ende, expuesta a shocks de origen global o regional, un factor adicional que alimenta la volatilidad son las fluctuaciones en las condiciones externas. En relación con esto, merece subrayarse que los agregados más

volátiles son, como surge del gráfico 8b, las exportaciones y las importaciones y, con acceso limitado y pro-cíclico a los mercados de crédito internacional, es difícil manejar estas fluctuaciones. En el caso de las exportaciones, el clima y los precios internacionales son factores que alimentan la inestabilidad debido a la falta de diversificación de las exportaciones, concentradas en el sector agrícola. En la alta volatilidad de las importaciones influyen las fluctuaciones en los precios de la energía pero también el hecho de que las importaciones son elásticas en relación con el ingreso. En este sentido, la volatilidad de las importaciones es en gran medida el reflejo de la volatilidad del consumo y de la inversión.

Para comprender mejor la relación entre el sector externo y la volatilidad macroeconómica será útil examinar las correlaciones entre los desvíos cíclicos que involucran al ahorro y la inversión y que aparecen en la parte b del gráfico 8.

Un primer hecho que sobresale es que los desvíos cíclicos de la tasa de ahorro y de inversión están altamente correlacionados. Esto indica que, ante las imperfecciones en el acceso al crédito internacional, el país tiende a financiar la inversión con fondos propios. Esto coloca la experiencia paraguaya en línea con la evidencia aportada por Feldstein y Horioka (1980) para la economía internacional. Como señalan estos autores, no hay razones teóricas por las que el ahorro y la inversión deberían estar necesariamente correlacionados, ya que se espera que en general los shocks reales que afectan al ahorro y la inversión sean diferentes. Por lo tanto, el comovimiento observado abona la hipótesis de que las imperfecciones en los mercados de crédito inciden sobre la volatilidad de los agregados. Así, en el caso de la inversión, cuando se produce un shock positivo sobre la rentabilidad de la misma, si el acceso al crédito está racionado, se realizarán nuevas inversiones sólo en la medida que existan fondos propios disponibles. Por otra parte, ante un shock financiero externo que restrinja el crédito, la inversión deberá ajustar, incluso si la tasa esperada de rendimiento superara el costo del capital.

La correlación positiva y alta entre la tasa de ahorro y el resultado de la cuenta corriente indica, a su vez, que los desvíos cíclicos del consumo se vinculan negativamente con la cuenta corriente. Esta relación negativa podría estar vinculada con las restricciones de liquidez que operan sobre el consumo toda vez que se produce una caída en la disponibilidad de fondos externos. Una caída que podría deberse a varias causas: menores exportaciones, un incremento de las importaciones, menor oferta de crédito foráneo o de inversión extranjera directa.

La correlación de la inversión con la cuenta corriente es negativa, pero el valor absoluto del coeficiente de correlación es mucho menor que en el caso del ahorro. Este hecho sugiere que a corto plazo buena parte del ajuste macroeconómico ante una restricción en la oferta de divisas opera vía el ahorro y, por ende, el consumo. Así, dado que la absorción doméstica (consumo e inversión) es la que ajusta a la disponibilidad de divisas, no sorprende que la correlación de la cuenta corriente con el crecimiento del PBI sea negativa, aunque el valor de la misma no es alto.

Es importante señalar que la persistencia de estos efectos muestra diferencias. Cuando se observan los coeficientes de correlación recurriendo a distintos rezagos se constata que, mientras la alta correlación entre los desvíos del ahorro y la inversión se mantiene a

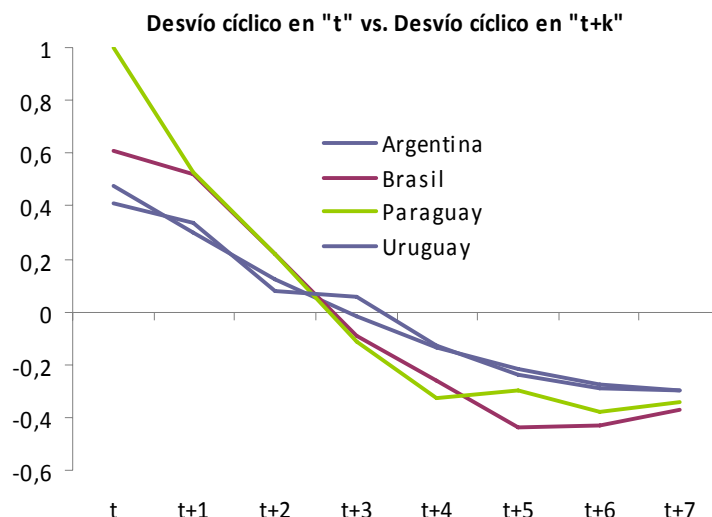
mediano plazo, los valores de correlación correspondiente a las otras variables declina rápidamente. Esta evidencia puede interpretarse en el sentido de que los ajustes entre la cuenta corriente, el ahorro y la inversión operan sobre todo a corto plazo y obedecen a la necesidad de armonizar el nivel de absorción doméstica con la marcha del sector externo (exportaciones y financiamiento). Si esto es correcto, hay margen para diseñar políticas y mecanismos institucionales orientados a reducir la volatilidad actuando sobre las restricciones de liquidez que exacerban la volatilidad de los agregados.

La relación entre los desvíos del tipo de cambio real, el ahorro y la inversión muestra patrones que es importante considerar para el análisis posterior. Como se observa en la porción b del gráfico 8, la inversión se correlaciona fuerte y positivamente con el tipo de cambio real. Esto estaría indicando que una mayor rentabilidad en el sector transable actúa como un incentivo significativo de la inversión agregada. El vínculo del tipo de cambio real con la tasa de ahorro y, por lo tanto, con la de consumo, es también positiva, pero mucho menor, lo que sugiere que cuando aumenta la rentabilidad del sector transable es más fácil financiar la inversión con fondos externos. Como lo remarca Caballero (2000), esto podría deberse a que aumenta el valor del colateral y es más fácil conseguir crédito sobre la base del mismo.

Dada la importancia de la evolución del sector externo y el hecho de que buena parte del comercio paraguayo es con sus vecinos, es importante colocar la dinámica macroeconómica dentro de una perspectiva regional. Hemos visto anteriormente que la evolución del Paraguay está correlacionada con la de sus socios regionales. La evidencia que estamos considerando refuerza el punto: los momentos de quiebre de tendencia coinciden con eventos de relevancia en la región. El quiebre positivo de los setenta, como ya se señaló, se produce en un contexto de alto crecimiento en la región. Por otro lado, el colapso de 1982-83 ocurre en el momento en que la región está sufriendo la crisis de la deuda y se está internando en la década perdida; el colapso de 1999-2000 coincide con la devaluación brasileña y el comienzo de crisis de la convertibilidad en la Argentina. Por último, la gran caída de 2009 se da en el marco de los desequilibrios macroeconómicos que sufrió el MERCOSUR a causa de las turbulencias financieras internacionales.

Es posible aportar mayor evidencia en relación con esto investigando la dinámica de las series de tiempo regionales. El gráfico 9 muestra la correlación entre los desvíos cíclicos trimestrales en Argentina y Brasil y los desvíos correspondientes a Paraguay. Los desvíos para cada país se miden en relación a la tendencia HP. Como se ve, hay una correlación positiva en todos los casos y la magnitud y la trayectoria post-*shock* es similar en el caso de un *shock* originado en Paraguay y un *shock* originado en los vecinos. Esto implica que las fluctuaciones cíclicas en países vecinos tienen impacto sobre Paraguay y/o la región tiende a ser afectada de manera uniforme por los *shocks* de origen extra-regional.

Gráfico 9
Correlación de desvíos cíclicos



Fuente: elaborado con datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2012)

En definitiva, el análisis de estabilidad indica que el crecimiento inclusivo debe considerar que:

- La macroeconomía paraguaya es volátil.
- La volatilidad se explica tanto por fluctuaciones cíclicas como por quiebres de tendencia.
- Existe comovimiento cíclico con los socios del MERCOSUR.
- La volatilidad afecta a los pobres por la vía de las fluctuaciones en el consumo.
- Las imperfecciones en los mercados de crédito exacerbaban las fluctuaciones y las hacen recaer en la absorción doméstica.
- Existe una correlación positiva entre inversión y tipo de cambio real.

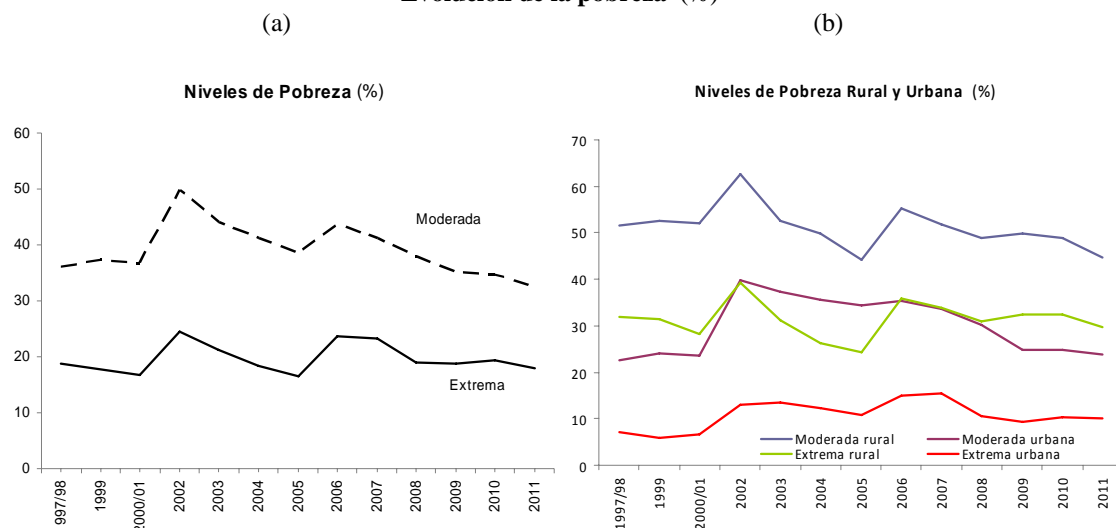
4. Distribución y pobreza

La desigualdad en la distribución del ingreso y los elevados índices de pobreza son rasgos estructurales de la economía paraguaya. El coeficiente de Gini se ubicaba en 2011 por encima de 0.5, el 10% más rico tenía un ingreso 37 veces superior al 10% más pobre y cerca de un tercio de la población se encontraba en situación de pobreza, con cerca de un 20% que sufría de pobreza extrema. Estas deficiencias se cuentan, sin dudas, entre los obstáculos de mayor significación para avanzar hacia el desarrollo. Ya hemos visto cómo el IDH corregido por desigualdad deteriora la posición del país en el ranking internacional.

Las dificultades para superar estas limitaciones surgen nítidamente cuando se observa la evolución de los indicadores durante el período de mayor crecimiento que se inaugura en 2003. Si bien el mayor crecimiento trajo consigo mejoras, el progreso ha sido lento e

insuficiente para inducir un quiebre en las características estructurales. El progreso se hizo notar, sobre todo, en lo que se refiere a reducción de la pobreza moderada, que se encuentra por debajo de los registros correspondientes a 1999, año en el cual se produjo una recesión que deterioró fuertemente los índices de pobreza. Como revela el gráfico 10a, hubo menos progreso en cuanto al núcleo más duro de pobreza extrema: si bien se logró reducirla a partir de los elevados niveles posteriores a la recesión de 1999-2000, hoy está en el mismo nivel que tenía en 1998. Este patrón se mantiene cuando se desagrega la pobreza entre rural y urbana: las mejoras son menores en lo relativo a pobreza extrema en los dos ámbitos mientras que la mejora de mayor peso se observa en la pobreza moderada rural, que de cualquier forma es aún muy elevada. Otro rasgo que no cambió es que la mayor proporción de pobres se concentra en el área rural.

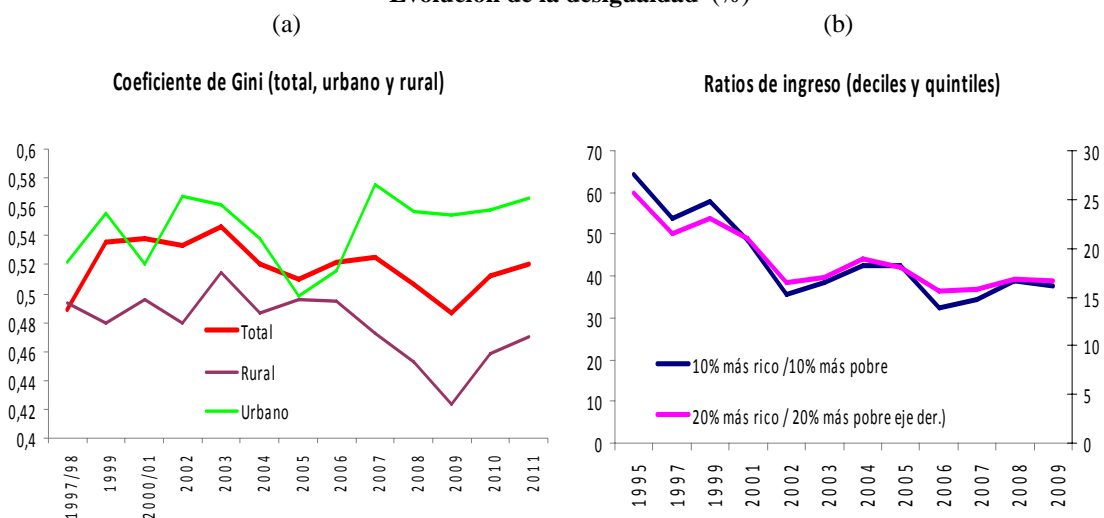
Gráfico 10
Evolución de la pobreza (%)



Fuente: CEPAL (2012a)

El gráfico 11 muestra los indicadores usuales de distribución. El cuadro general que surge es que no hay cambios importantes. La relación entre los deciles más favorecidos de la distribución y los menos beneficiados, luego de caer hacia finales de los noventa, se ha mantenido relativamente constante. El 10% más rico recibe cerca del 40% del ingreso total. El coeficiente de Gini, por su parte, no muestra progresos. De hecho la desigualdad medida por este índice es mayor en la actualidad que antes de la recesión de 1999-2000. Cabe señalar, no obstante, que el coeficiente urbano y el rural han evolucionado de manera asimétrica: mientras la desigualdad urbana tendió a crecer ocurrió lo contrario con la rural. Luego de 2009, sin embargo, el coeficiente de Gini rural empeora, en el contexto de la recesión y la sequía.

Gráfico 11
Evolución de la desigualdad (%)



Fuente: CEPAL (2012a)

La evolución de los índices en los períodos de recesión y crisis indica que estas perturbaciones tienen efectos distributivos muy negativos y persistentes. Nótese cómo se revierten a partir de 2009 las mejoras en el Gini total logradas con la recuperación del crecimiento desde 2003. Por otra parte, dado que la pobreza evoluciona mejor que la distribución luego de 2003, pareciera que el crecimiento económico es más efectivo para reducir la pobreza que para lograr progresos en cuanto a la distribución.

En suma, si bien hubo ciertos avances, lo cierto es que las condiciones de partida son tan desventajosas que no hay indicios reales de que los desajustes estructurales en cuanto a pobreza y distribución vayan a cambiar si no se implementan políticas más agresivas. Según los cálculos del Banco Mundial (2010), se requiere 1.4% del PBI para eliminar la indigencia, mientras que los programas de transferencia condicionada desembolsan 0.17% del producto. Además, cualquier esfuerzo debería poner más énfasis en la tasa de cobertura que en incrementar el beneficio. Es evidente que en Paraguay el objetivo de inducir un sesgo pro-pobre e inclusivo al crecimiento sigue teniendo la máxima prioridad.

En suma, se concluye que:

- La incidencia de la pobreza es aún elevada y la distribución es muy sesgada
- Los avances observados no cambian la situación estructural sustancialmente
- El sector rural está en una situación relativamente peor y se avanzó menos en relación con la pobreza extrema

IV. Acumulación de recursos

Como lo hemos señalado en la sección anterior, la trayectoria del producto se explica por la acumulación de capital y de trabajo, no siendo relevante el aporte de la PTF. Esto indica que el capital humano, la incorporación de tecnología y el cambio estructural han sido poco dinámicos. En esta sección estudiamos, en primer lugar, los factores que inciden sobre la acumulación de recursos y la cantidad y calificación de la oferta de trabajo para adentrarnos, luego, en los aspectos organizacionales e institucionales que pueden estar detrás de la falta de dinamismo de la innovación y el cambio estructural.

1. Acumulación de capital, ahorro e inversión

Dado el escaso aporte de la PTF, el aumento de la productividad de la mano de obra depende críticamente de la acumulación de capital. Según el ejercicio de contabilidad del crecimiento de Valdovinos y Naranjo (2003), la acumulación de capital explica una gran proporción del crecimiento. Un hecho que no ayuda, en este sentido, es que existe una participación importante en construcciones, probablemente un reflejo de la falta de profundización financiera. Según los cálculos de Donald (2010), el capital ha estado creciendo a tasas menores en la década actual que en los noventa, pero como la economía ha estado creciendo más, probablemente mejoró en algo la eficiencia. Volvemos a este punto más abajo.

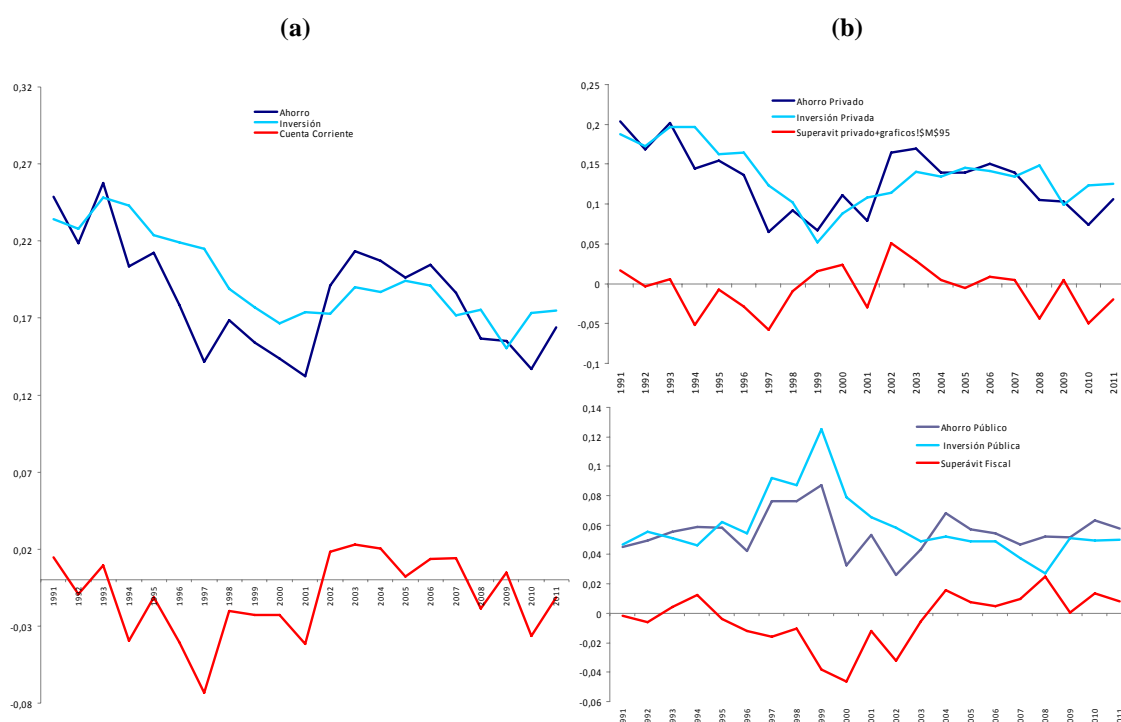
En las últimas dos décadas, tanto la tasa de inversión como la de ahorro han sido reducidas, ubicándose respectivamente en el 19.5% y 18.4% del PBI (gráfico 12a). Si bien estos guarismos no difieren excesivamente de lo observado en el MERCOSUR, se comparan mal con las tasas superiores al 30% que registraron los países del milagro asiático en su etapa de despegue o, más cercanamente, con las tasas de Chile –un país exitoso de la región– que superaron el 25%.

Un rasgo adicional de la economía paraguaya que no ayuda es que la relación incremental capital producto tiende a ser alta; en los últimos veinte años se ubicó en promedio en un nivel de 6. Los países asiáticos mostraban en la etapa de alto crecimiento niveles de entre 3 y 4. Como Paraguay no cuenta con una gran intensidad de capital en su función de producción, se puede deducir que la relación incremental capital/producto es alta porque la economía es ineficiente. Cabe mencionar, no obstante, que en el período de crecimiento 2003/2008, la relación incremental se ubicó en cerca de 4.

Si el nivel actual de eficiencia fuera cercano al promedio histórico de 6, con una tasa de inversión del 19.5% sólo podría alcanzarse un crecimiento anual del PBI de alrededor del 3.2%; lo que significa un ingreso por habitante del 1,4%, algo menor que la media histórica de 1.7%. Sin mejoras de eficiencia, para lograr un nivel de crecimiento del ingreso por habitante similar al mejor momento del país –entre 1966 y 1981 (5.1%)–, la tasa de inversión requerida sería de 41.4%. Si la eficiencia fuera algo más cercana a la de los Tigres en los años setenta y se ubicara en alrededor de 4 como en 2003-8, la tasa de inversión necesaria se reduciría a 27.6%, similar a la chilena en el momento de auge.

Un rasgo poco alentador es que las tasas observadas de inversión están lejos de las cifras anteriores (ver gráfico 12a). En realidad, durante el período de recuperación del crecimiento de los dos mil se observa una trayectoria muy poco dinámica de las variables asociadas con la acumulación de capital: la tasa de inversión experimenta una trayectoria mediocre y termina por ubicarse en sólo 17.5% del PBI en 2011. Como la tasa de crecimiento de la productividad no es independiente de la adquisición de bienes de capital que tienen tecnología incorporada, la debilidad en la acumulación de capital es una seria limitación para impulsar la eficiencia productiva y reducir la relación incremental capital producto.

Gráfico 12
Evolución del ahorro y la inversión (% del PBI)



Fuente: elaborado con datos del Banco Central del Paraguay

La evolución de la tasa de ahorro es aún más desalentadora: registra caídas de más de 5% del producto, desde los picos alcanzados a principios de la década de los dos mil. Una consecuencia negativa adicional de la deprimida trayectoria del ahorro es que el saldo de la cuenta corriente ha tendido a ubicarse en promedio en valores negativos, desde 2007 en adelante (gráfico 12a). Esta evolución puede erosionar la sostenibilidad del proceso de recuperación del crecimiento operado desde 2003 en adelante. El Paraguay no ha estado en el pasado en condiciones de acceder con fluidez a los mercados de crédito internacional de forma de mantener déficit de cuenta corriente prolongadamente, lo que ha obligado a realizar ajustes abruptos. Por otra parte, este movimiento de la tasa de ahorro es preocupante ya que coincide con un período de precios agrícolas en ascenso.

Cuando se desagregan las variables que estamos analizando en sector público y privado se constata que la negativa evolución de la acumulación se explica, fundamentalmente, por las decisiones del sector privado. En los últimos años la tasa de ahorro privado se desploma: pasa de un pico de 17 puntos del producto en 2003 a 10.6% en 2011 (ver gráfico 12b). Esto contrasta con la trayectoria del ahorro público que aumenta de 4.3% a 5.7% del PBI. Como consecuencia de esta evolución, mientras hoy el ahorro privado está casi tres puntos porcentuales por debajo de los niveles que alcanzó en promedio en las últimas dos décadas, el ahorro público está en niveles similares al promedio que ha venido mostrando (ver gráfico 12b).

La inversión pública y la privada también exhiben trayectorias disímiles. La primera se mantiene en valores constantes –con excepción de 2008– de alrededor de 5% del PBI, mientras la acumulación privada se ubica en 2011 en 12.5% del PBI, por debajo del nivel que mostraba a principios del siglo. Un punto negativo es que, a pesar de la reducción de la inversión, el sector privado exhibe un déficit neto debido a la mala evolución del ahorro. De esta forma, el déficit de cuenta corriente del Paraguay desde 2003 se explica enteramente por el comportamiento del sector privado, ya que el sector público ha estado generando un superávit (ver gráfico 12b).

¿Por qué es tan débil la evolución del sector privado? Probablemente hay dos cuestiones a tener en cuenta. La primera es que hay factores que pueden haber incentivado el consumo privado. Por una parte el crédito privado subió significativamente (FMI, 2011b) y, por otra, los avances en relación con la pobreza pueden también haber incentivado el consumo. La segunda es que probablemente la evolución del tipo de cambio real no ayudó a la inversión. La correlación entre las fluctuaciones del tipo de cambio y las fluctuaciones en la inversión, como hemos visto, es positiva por lo que la apreciación puede haber jugado en contra de la acumulación.

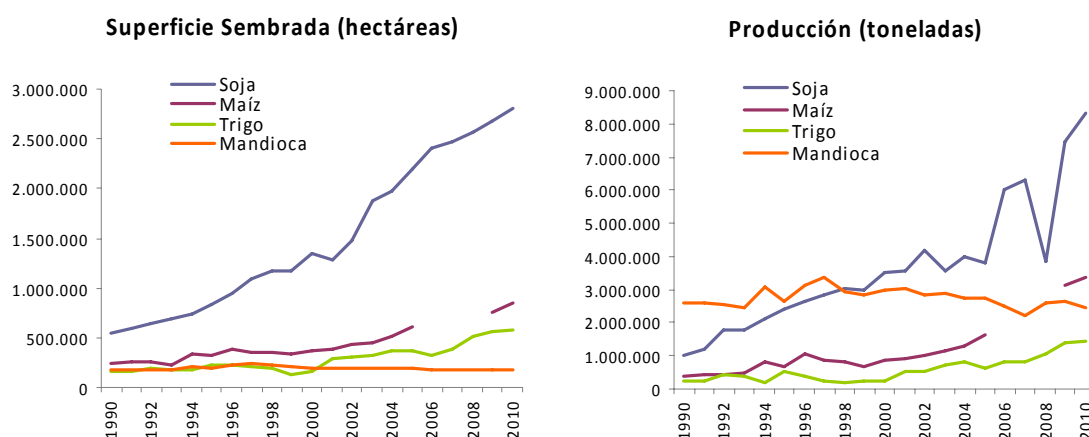
2. Recursos naturales

La dotación de factores naturales del Paraguay tiene un sesgo hacia las tierras cultivables y el factor trabajo. La naturaleza fue más mezquina, en cambio, en lo que hace a recursos minerales y geografía. En lo relativo a esta última, una desventaja importante es la de no contar con costas marítimas. Una debilidad adicional de la geografía es que los vecinos del MERCOSUR muestran ventajas comparativas en productos de origen agropecuario similares a las del Paraguay, lo que hace más difícil realizar las ganancias de comercio asociadas con la integración regional y pone de relieve la necesidad de apostar al comercio de tipo intraindustrial y, particularmente, a aquéllos que tengan el carácter de transables regionales asociados a cadenas de valor con cierto desarrollo en el MERCOSUR.

Sin dudas, la incorporación de tierras cultivables ha sido un factor de impulso para el crecimiento. De hecho, los períodos de crecimiento en el Paraguay han estado relacionados con la construcción de infraestructura que permitió la explotación de nuevas tierras. En este sentido, existe una clara relación de complementariedad entre el esfuerzo público para la infraestructura y los emprendimientos privados y de ello se deduce que la creación de espacio fiscal para la inversión del gobierno es clave para crecer.

Las tierras cultivadas entre 1975 y 1980 casi se duplicaron, aunque entre 1980 y 1999 crecieron un 20%. El gráfico 13a muestra la evolución del área sembrada, que siguió creciendo en la primera década del siglo, de la mano de la soja.

Gráfico 13
Evolución de la superficie sembrada y la producción



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería

Hausmann y Klinger (2007) consideran que el Paraguay tiene aún mucho por avanzar en la incorporación de nuevas tierras para el cultivo. Para soja calculan en base a la FAO que sólo la mitad de las tierras aptas están siendo utilizadas y también señalan posibilidades de desarrollo en carnes por el mayor control de la aftosa y caña de azúcar, respecto de las cuales calculan que existirían 4.5 millones de hectáreas apropiadas para el cultivo y se utiliza menos del 2%. Este producto es más intensivo en el uso de trabajo, pero demanda mayor infraestructura y logística que la soja.

Para explotar los recursos naturales e integrarse en cadenas de valor regionales la expansión de la infraestructura tiene un papel crítico. En el pasado, las expansiones encontraron respuestas flexibles por parte del sector privado. Los momentos de mayor crecimiento o de expansión de la frontera agrícola han estado asociados con grandes emprendimientos como ocurrió con Itaipú que representó un gasto cercano al 6% del PBI entre 1977 y 1980 y significó un big push para el crecimiento. La parte negativa fue la apreciación cambiaria y la sobre-inversión en construcciones. Valdovinos y Naranjo (2003) señalan como clave para expandir la frontera agrícola hacia las tierras del este en soja y algodón en los setenta la inversión estatal en infraestructura. La construcción de una carretera hacia Brasil redujo la dependencia de la Argentina y mejoró la migración rural-rural y la hidrovía también permitió explotar mejor la riqueza agrícola según la señalan Hausmann y Klinger (2007)

La explotación de las ventajas comparativas estáticas, sin embargo, plantea ciertos interrogantes cuando se la analiza desde el punto de vista del crecimiento inclusivo: es difícil generar empleos productivos a escala suficiente, como lo señala Donald (2010). Para que el activo natural favorezca el empleo es fundamental crear los canales para que los fondos excedentes generados en la agricultura fluyan hacia inversiones que generen valor

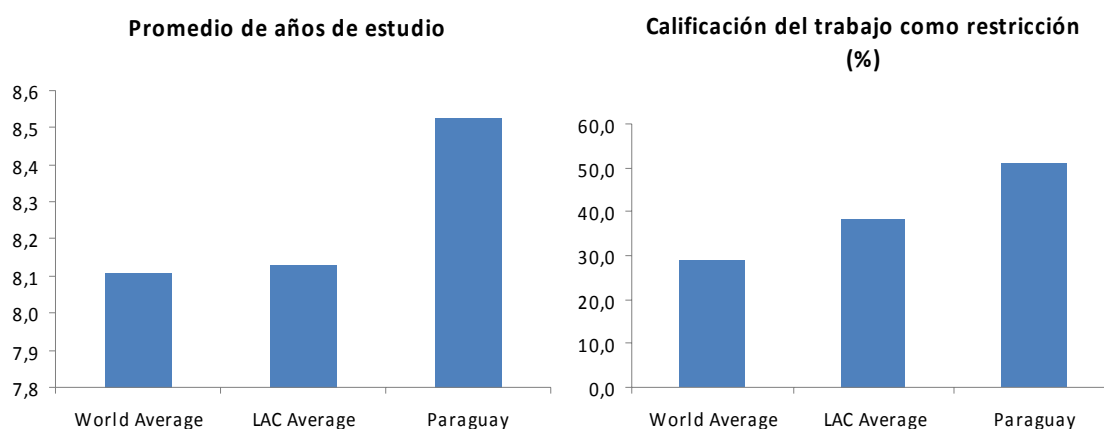
agregado en actividades más intensivas en el uso de trabajo y conocimiento. Para la construcción de estos canales es crítico, a su vez, contar con una estructura funcional de organizaciones privadas (mercados, hogares y firmas) y públicas (espacio fiscal) que son muy influidas por el marco institucional. En la sección V analizamos los puntos que consideramos de mayor fragilidad en relación con las organizaciones y las instituciones en el Paraguay cuando se las juzga desde el punto de vista de su capacidad para impulsar el crecimiento inclusivo.

3. Fuerza de trabajo y transición demográfica

En lo que hace al factor trabajo, las dos cuestiones básicas a considerar para el crecimiento inclusivo son la demografía y la calificación de la mano de obra. En relación con ambas dimensiones el Paraguay enfrenta problemas que, de encontrar una buena respuesta, podrían convertirse en una fuente muy valiosa de oportunidades para progresar en la inclusión.

Al analizar la evolución de los indicadores de IDH vimos que el país realizó progresos en cuanto a capital humano (salud y educación) a pesar del estancamiento en el ingreso por habitante. Sin embargo, esos avances fueron insuficientes para lograr un nivel de calificación de la mano de obra que permitiera ganar posiciones en la arena internacional, lo cual es vital para lograr mejoras en la competitividad. Según los datos recientemente aportados por el Banco Mundial (2012), Paraguay muestra un nivel de calificación de la mano de obra por años de estudio que está cerca del promedio tanto mundial como latinoamericano, pero por debajo de los socios del MERCOSUR. Por otra parte, según la encuesta del Banco Mundial, alrededor de la mitad de las empresas considera que a la calificación de la mano de obra como una restricción relevante, lo cual está por encima del promedio tanto mundial como regional (gráfico 14b).

Gráfico 14
Calificación del trabajo y restricción (%)



Fuente: World Bank Datacatalog (2012)

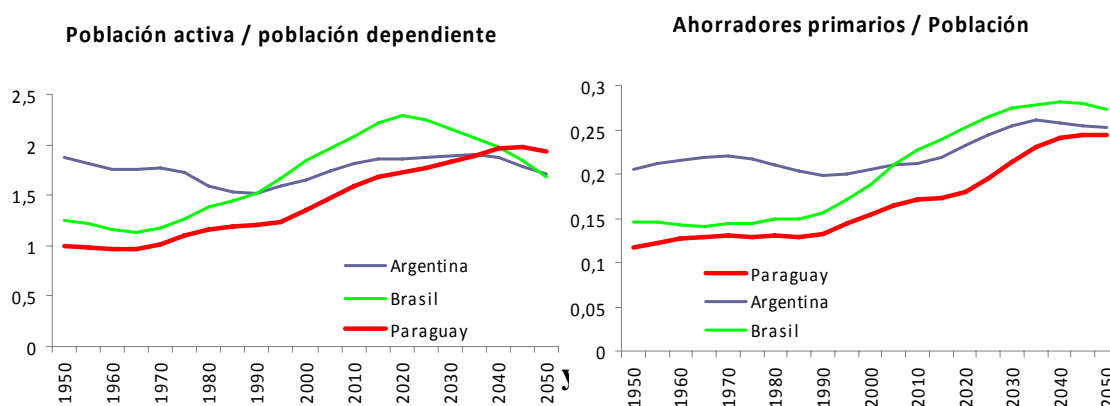
Probablemente, la débil evolución de la PTF está vinculada con esta restricción. Cuando la calificación es deficiente, la capacidad de absorción de tecnologías y de adaptación a nuevas formas organizacionales es reducida. Tampoco ayuda en este sentido que el sistema nacional de innovación esté subdesarrollado, como lo subraya USAID (2010).

Los aportes más recientes a la teoría del crecimiento han vuelto a colocar a la demografía en el centro de la escena (véase, Mason, 2005). A diferencia de la visión tradicional de inspiración Maltusiana, hoy se considera que ciertas etapas de la transición demográfica pueden aportar un “bono” en términos de crecimiento. La “ventana de oportunidad” que se abre en la etapa del bono se cierra cuando el país llega a la etapa del envejecimiento.

Según los cálculos de las Naciones Unidas, la ventana de oportunidad generada por el bono se abrirá para Paraguay entre 2025 y 2050. Paraguay debe prepararse para explotar de la mejor manera este período, que consta de dos etapas, llamadas primer y segundo dividendo (Mason, 2005). El primer dividendo se genera por un incremento de la población económicamente activa en relación al total de la población, que induce un incremento del PBI per cápita.

Para estar en condiciones de explotar el primer dividendo al máximo a partir de 2025, el Paraguay debe invertir de forma previa en los niños y jóvenes que se incorporarán al mercado. Es vital la formación de capacidades en la etapa en que las tasas de dependencia son todavía altas. El desafío que plantea esta estrategia es que el período de alta dependencia en que aún se encuentra el Paraguay se caracteriza por una propensión agregada al ahorro que es menor, debido a la menor participación de los ahorradores primarios en la población. Los gráficos 15a y b muestran la relación entre la población activa y la dependiente así como la evolución de los ahorradores primarios en la población. Como se observa, la participación de la población activa aumenta al entrar en la etapa del bono demográfico, generando el primer dividendo. Nótese que Paraguay experimenta una transición demográfica que está rezagada en relación con los vecinos grandes del MERCOSUR.

Gráfico 15
Transición demográfica en Paraguay



Fuente: Naciones Unidas (2010)

El segundo dividendo se asocia con el incremento en la proporción de ahorradores primarios (población entre 45 y 60 años) que se genera a medida que la generación del bono va envejeciendo y aumenta su ahorro de forma de estar en condiciones de financiar el retiro. En esta etapa, si los incentivos y las políticas son los correctos, se produce un fenómeno de aceleración en la acumulación de capital que, al incrementar la relación capital producto, aumenta la productividad del trabajo generando el bono.

¿Cómo enfrentar el desafío actual de invertir en capacidades cuando la tasa de dependencia es baja? En primer lugar, hay que tomar en cuenta que la tasa de ahorro no depende solamente de la demografía. El Estado puede hacer un aporte en este sentido y ya hemos visto que de hecho la trayectoria del ahorro público ha venido siendo mejor que la del privado. Para que el sector privado aporte ahorro probablemente ayudaría un mayor desarrollo financiero. En segundo lugar, el Paraguay puede recurrir al ahorro externo. En este sentido, lo puede ayudar significativamente el hecho de que la evolución demográfica es asimétrica dentro de MERCOSUR. La Argentina y Brasil se encuentran ya en la etapa de explotar el segundo dividendo y prepararse para el período de envejecimiento. Bajo tales circunstancias, no es improbable que esos países generen saldos de ahorro que podrían ser invertidos en el Paraguay. Véase, en particular, el marcado ascenso de la participación de los ahorradores primarios en el caso de Brasil. Dada la falta de desarrollo de los mercados de capital regionales, la apuesta más segura es la inversión extranjera directa intra-regional como vehículo para el ahorro externo. El mismo argumento basado en la demografía asimétrica se aplica para la inversión extranjera directa proveniente de países que ya están bien entrados en la etapa de envejecimiento, como el Japón y los europeos. La falta de oportunidades de inversión en esos países por la crisis en el mundo desarrollado aumenta la probabilidad de que los capitales de ese origen busquen nuevos horizontes.

V. Organizaciones y marco institucional

En la sección II señalamos que además de la tecnología y los recursos, también las organizaciones y las instituciones restringen el crecimiento inclusivo. En esta sección nos referimos a las restricciones de mayor relevancia para lograr dar al crecimiento una base amplia: las características de los hogares pobres, las debilidades de los mercados en cuanto organizaciones y las limitaciones que pone la fragilidad del marco institucional sobre el clima de inversión y negocios.

1. Hogares

Desde la perspectiva del crecimiento inclusivo, la restricción más importante que colocan los hogares en tanto organización económica se relaciona, sin dudas, con la situación de los hogares pobres debido a su influencia sobre la formación de capacidades. Recurriendo al estudio del Banco Mundial (2010) es posible describir las características de estos hogares.

Los hogares rurales tienen participación muy superior a los urbanos. Los jefes de hogares pobres tienen menor educación, con particular incidencia de personas con primaria incompleta y hablan guaraní en la casa. Un dato positivo es que ha mejorado de manera marcada la tasa de matriculación primaria y secundaria, aunque a partir de los 12 años la asistencia disminuye sustancialmente. Las tasas de informalidad laboral son mucho más altas en el caso de los pobres. En cuanto a salud, inciden negativamente la baja inversión y la restringida cobertura de los seguros médicos públicos y privados. En años recientes sólo creció la cobertura pública y la privada se estancó. La tasa de dependencia es más elevada que el promedio con una media de 5.3 miembros por hogar, lo cual incide sobre la capacidad de ahorro. Las viviendas son de baja calidad, con tres personas por habitación en promedio. El acceso al servicio eléctrico y telefónico es, no obstante, adecuado y las deficiencias se dan sobre todo en acceso al agua corriente, del que carece un tercio de la población.

De lo anterior el estudio del Banco Mundial deduce que los ingresos aumentan y la probabilidad de ser pobre disminuye si el individuo tiene mayor educación, es más joven, hombre, bilingüe, no trabaja en la agricultura o el sector informal y vive en un hogar con menos personas. La propiedad de la tierra se asocia con mayor ingreso en el área rural. Por otra parte, el acceso a los mercados de la tierra, financieros y laborales influye sobre la probabilidad de ser pobre. El acceso a la tierra es vital en las zonas rurales. Las familias con más tierras dedican más tiempo a actividades agrícolas. El costo fijo de comenzar a trabajar como autónomo en la agricultura comercial es alto y requiere acceso a tierras y crédito. La propiedad de la tierra mejora la inversión en educación y nutrición. Los mercados de arrendamiento podrían reducir la desigualdad en la propiedad.

Las características de los hogares señaladas indican que se requieren políticas específicamente focalizadas en la formación de capacidades –dada la baja acumulación de capital humano– y en la mejora en el acceso al crédito y la tierra para evitar que las trampas de pobreza reproduzcan la exclusión social. El objetivo de las políticas debería ser el de

apuntar a que el acceso a oportunidades no dependa de circunstancias que el individuo no controla, como raza, género, ingreso familiar, educación de los padres o lugar de residencia.

Es probable que las restricciones de acceso mejoren si los hogares pobres de las zonas rurales logran acceder a la propiedad de la tierra y/o se hicieran avances en facilitar los contratos de arrendamiento. Una mayor movilización del recurso tierra permitiría utilizarlo como colateral en operaciones de crédito, haciendo de esa manera más fácil el acceso al financiamiento.

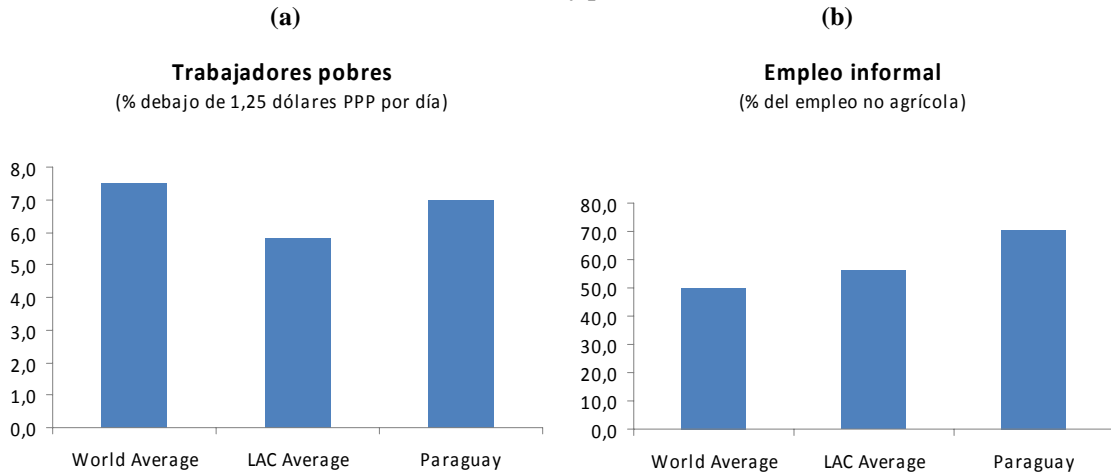
2. Mercados

Como el mercado es, antes que nada, una organización, con frecuencia las fallas de mercado se relacionan con disfuncionalidades en las organizaciones. Obviamente, en función de lo anotado en la sección II, una causa habitual de que las organizaciones funcionen mal son las debilidades en el marco institucional. Pero hay que tener en cuenta que esto no siempre es así. Dos causas muy frecuentes en economías pequeñas son la falta de escala (no resulta eficiente organizar el mercado debido a la imposibilidad de amortizar los costos fijos de hacerlo) o la falta de recursos físicos o humanos calificados para hacer funcionar el mercado. La disfuncionalidad en la organización del mercado se puede expresar en un funcionamiento imperfecto o, directamente, en la ausencia del mercado. En cualquier caso, el resultado final es que se realizan menos transacciones que las que sería óptimo realizar para agotar las ventajas mutuas del comercio.

Como es habitual en los países en desarrollo, las fallas de mercado más importantes en Paraguay se observan en los mercados de trabajo y los financieros. Las fallas en esos mercados son particularmente relevantes porque los servicios que generan entran como insumo en una miríada de actividades y, por ende, los efectos de sub-optimalidad se derraman sobre todas las actividades. La realización de transacciones formales en estos mercados, por otro lado, contribuye a la formación de capital social. El acceso a los mercados formales genera externalidades positivas en la medida que las personas aumentan su “conectividad” social a través de redes de clientes y proveedores; deviene valioso construir y mantener una reputación y se facilita el acceso a entrenamiento y a redes de protección social que suelen estar vinculadas a los puestos formales de trabajo.

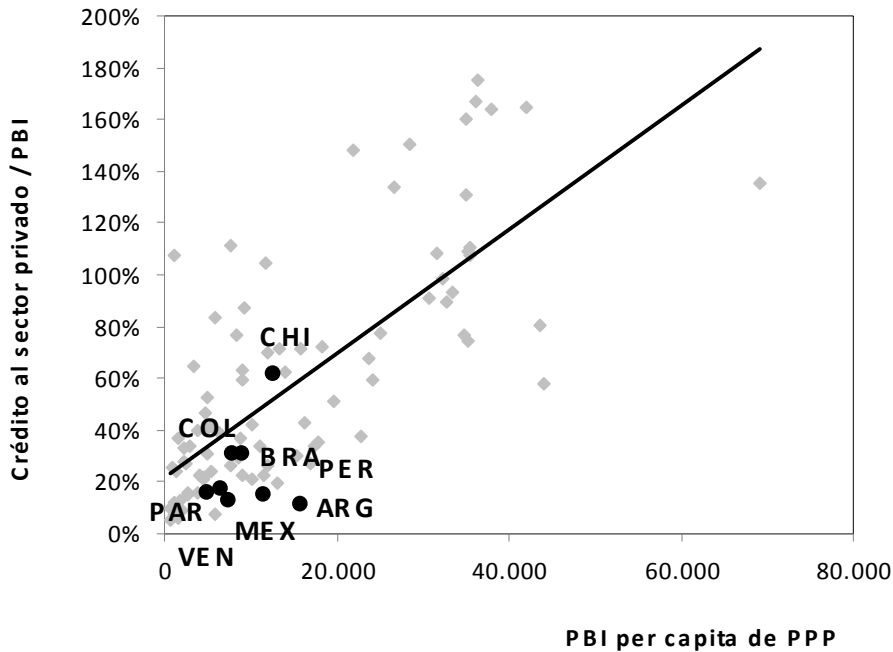
En cuanto al mercado de trabajo, la principal deficiencia es el alto grado de informalidad que es, incluso, superior a los (altos) estándares latinoamericanos.

Gráfico 16
Informalidad y pobreza (%)



Fuente: World Bank Datacatalog (2012)

Como surge del gráfico 16, una buena proporción de los trabajadores se desempeña en el sector informal de la economía y una parte superior al promedio de la región es pobre. Como la pobreza y la informalidad limitan el acceso al crédito y erosionan el capital social, este perfil del mercado de trabajo aumenta la probabilidad de que los trabajadores pobres queden atrapados en trampas de pobreza, lo que es un obstáculo para el crecimiento inclusivo.



La situación en lo referido a los mercados financieros no es mejor. El gráfico 17 revela que el coeficiente entre crédito y PBI no sólo coloca al Paraguay dentro de los países con menor

profundización financiera sino que, además, la oferta de crédito no está en relación con el ingreso por habitante alcanzado por el país. Por supuesto, este mal desempeño no es independiente de la trayectoria de alta volatilidad macroeconómica que muestra el país ni de los episodios de crisis financiera durante la segunda globalización. Es interesante observar que la falta de desarrollo financiero afecta a todo el MERCOSUR y ello no es extraño dado que la volatilidad y las crisis se han experimentado en toda la región.

3. Firmas y clima de inversión

Como lo hiciera notar Williamson (1989), si a las firmas les resulta excesivamente costoso realizar las transacciones a través del mercado, pueden internalizar la transacción y hacerlo a través de una jerarquía, dentro de la firma. Sin embargo, para que esto ocurra, deben darse dos condiciones, la primera, es que la firma cuente con un nivel de desarrollo organizacional que le permita, efectivamente, realizar la internalización de la transacción. La segunda es que el marco institucional debe ser lo suficientemente sólido como para garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Si ello no ocurre la transacción no se hará vía mercado y tampoco se internalizará dentro de la firma y habrá, por ende, una pérdida neta para la economía pues la actividad no se realizará de ninguna forma.

Sobre la base de los resultados de la World Enterprise Bussiness del Banco Mundial es posible inferir que ni el marco institucional existente ni el nivel de desarrollo organizacional de las firmas se adaptan a los requisitos del crecimiento sostenido. Un primer obstáculo en este sentido es que la competencia informal, que escapa al marco institucional existente, es señalada como el problema más importante. Es interesante que tanto las pequeñas como las medianas empresas den más importancia a este punto que las firmas grandes. Un fenómeno íntimamente vinculado con la informalidad y la debilidad de las reglas de juego es la corrupción que también aparece como un problema destacado.

Cuadro 1
Restricciones para las firmas

	Promedio	Tamaño		
		Pequeñal (5-19)	Mediana (20-99)	Grande (100+)
Competencia Informal	29	23,1	38,2	19,6
Falta de calificación	14,3	10,4	14,3	30,9
Corrupción	13,4	17,2	10,8	6,9
Acceso a finanzas	8,7	10,1	8,7	2,4
Regulaciones laborales	6,1	5,9	6,2	6,9
Electricidad	5,2	5,9	4,4	5,2
Crimen, robo, desorden	4,9	3,7	5,6	7,2
Permisos y licencias	4,8	4,5	5,1	5,3
Inestabilidad política	4	5,2	2,1	6,7
Cortes de justicia	3,2	5,1	0,6	4,5
Aduana y regulaciones de cc	2,2	2,7	1,7	2,1
Tasas impositivas	1,4	2,8	0	0,8
Acceso a tierras	1,3	1,6	1	0,8
Transportes	1,3	1,8	0,9	0,8
Administración tributaria	0,1	0	0,3	0

Fuente: World Enterprise Survey (2012)

El hecho de que la falta de calificación aparezca en segundo lugar como restricción y que en el caso de las firmas grandes ocupe el primero indica que el contexto no se adapta para el crecimiento de organizaciones complejas.

Cuadro 2
Utilización en las firmas de diferentes tecnologías

	Firmas con certificación internacional de calidad (%)	Firmas que usan licencias de firmas extranjeras (%)	Firmas con website propio (%)	Firmas con email para clicentes (%)	Firmas con un balance financiero anual auditado (%)
Argentina (2010)	18,2	14,7	68,1	92,8	69,8
Brazil (2009)	25,7	13,1	74,8	96,1	26,1
Chile (2010)	22,1	13,1	78,7	96,6	56,3
Paraguay (2010)	15,0	9,8	49,1	81,0	49,0
Uruguay (2010)	10,8	4,1	50,9	88,0	45,5

Fuente: World Enterprise Survey (2012)

El cuadro 2 provee evidencia respecto de la debilidad de las firmas en cuanto organizaciones. Paraguay muestra indicadores muy inferiores a los de los países más desarrollados de la región en cuanto firmas con certificación internacional de calidad, que

usan licencias extranjeras. El resto de los indicadores del cuadro, referidos al uso de tecnologías de comunicación y control financiero también muestran un retraso.

Según Hausmann y Klinger (2007) las empresas y actividades se desarrollan o no en Paraguay en función del clima de negocios que determinan las instituciones vigentes. Así, sugieren que la soja tiene un mayor desarrollo que la caña de azúcar porque las organizaciones que las llevan a cabo son menos demandantes en términos de logística y reglas de juego para desarrollar la cadena de valor. El cuadro siguiente aporta evidencia consistente con este punto: las restricciones que se consideran más relevantes en el caso de Paraguay no necesariamente son las mismas en los países más desarrollados, como Argentina, Brasil o Chile.

Cuadro 3
Restricciones más importantes para las firmas

	Paraguay	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Competencia Informal	Más Severa				Segunda más severa
Falta de Capacitación	Segunda más severa			Segunda más severa	
Corrupción	Tercera más severa				Tercera más severa
Tasas de tributación		Más Severa	Más Severa		Más Severa
Acceso a financiamiento		Segunda más severa	Tercera más severa	Tercera más severa	
Regulaciones laborales		Tercera más severa		Más Severa	
Administración tributaria			Segunda más severa		

Fuente: Fuente: World Enterprise Survey (2012)

En los casos de Argentina y Brasil es interesante que aparece en primer lugar la tasa de tributación, mientras ese no es el caso de Paraguay. Sin embargo, es evidente que para avanzar en la construcción de capacidades en los hogares pobres y en la infraestructura, es posible que el Paraguay tenga que aumentar la presión tributaria. Los efectos negativos sobre los incentivos de una mayor tributación podrían amortiguarse con avances en cuanto a mejorar el clima de negocios, reduciendo la informalidad y la incidencia de la corrupción. Asimismo, en lo que hace a hogares, las instituciones referidas a la propiedad de la tierra son centrales y deberían diseñarse de forma de aumentar el acceso de los pobres rurales.

VI. La estructura productiva y las restricciones para el crecimiento con equidad

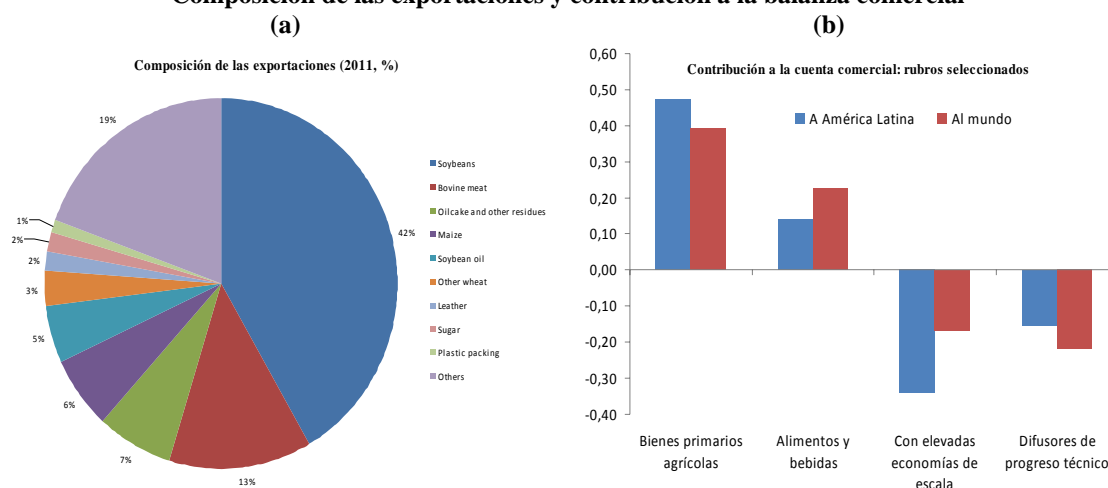
Como se argumentó en la sección II, en cada coyuntura la sociedad hereda una estructura económica que es el resultado de la utilización de los recursos disponibles dentro de un conjunto de organizaciones que se rigen por las instituciones formales e informales vigentes. Esa estructura determina una serie de condiciones iniciales que son restricciones que deben respetarse al diseñar las políticas. En esta sección nos proponemos llamar la atención sobre las condiciones estructurales de la economía paraguaya que consideramos de mayor relevancia para las políticas de promoción del crecimiento con equidad. Más específicamente, los cuatro rasgos estructurales que analizaremos son: (1) la escasa diversificación; (2) la dualidad; (3) las debilidades de la infraestructura; y (4) lo reducido del espacio fiscal.

1. Insuficiente diversificación

Entre las condiciones estructurales más desfavorables para impulsar el crecimiento sostenible se cuenta, sin dudas, la escasa diversificación del aparato productivo. Una forma directa de mostrar la relevancia de este factor es a través del perfil de la canasta exportadora.

El gráfico 18a muestra que la soja por sí sola explica el 42% de las exportaciones y que, además de haber una gran proporción de productos de origen primario entre los que sobresale la carne vacuna, tampoco son muchos los productos que se exportan.

Gráfico 18
Composición de las exportaciones y contribución a la balanza comercial



Fuente: CEPAL (2012b)

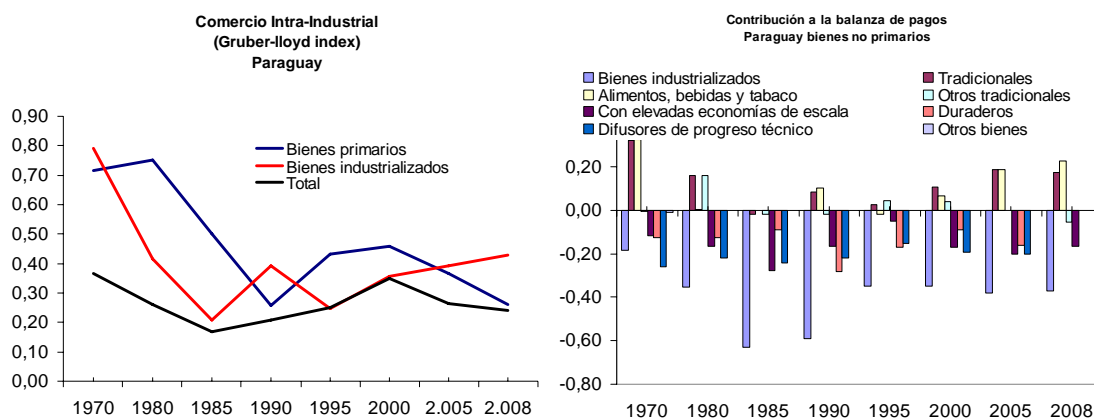
Dada esta estructura de exportaciones, no sorprende que el sector primario y el rubro de alimentos y bebidas sean los encargados de aportar los recursos para financiar el déficit

estructural en productos industriales más sofisticados, que muestran elevadas economías de escala o son difusores de progreso técnico (gráfico 18b). Un rasgo negativo adicional es que este patrón de especialización no muestra cambios cuando se toma en cuenta sólo el comercio con América Latina. Esto contrasta con el resto de los países del MERCOSUR, que exhiben un patrón de especialización más sofisticado cuando se considera solamente la región.

El anterior pone de relieve que el Paraguay debería realizar un esfuerzo por desarrollar bienes transables regionales y, dado que sus ventajas comparativas se solapan con la de sus vecinos, el país debería hacer una apuesta por el comercio intraindustrial y la integración en cadenas de valor regionales. Masi (2010) considera que el país debería apostar a las cadenas intensivas en trabajo y en el uso de energía eléctrica y llama la atención sobre el rol de la agricultura familiar globalizada. Entre las cadenas con potencial ese autor nombra: lácteos, carne vacuna y porcina, sésamo, azúcar orgánica, stevia, frutas y jugos.

El indicador de comercio intraindustrial desarrollado por Grubel y Lloyd sugiere que, en realidad, la posición del Paraguay se ha más bien deteriorado en lo que hace a comercio intraindustrial (ver gráfico 19a). Esto no ha ayudado a mejorar el desbalance comercial que muestra en el sector industrial, donde sólo los bienes industriales tradicionales y bebidas y tabacos hacen una contribución positiva a la balanza comercial (gráfico 19b).

Gráfico 19
Comercio intra-industrial y contribución al saldo comercial industrial
(a) (b)



Fuente: CEPAL (2012B)

Un rasgo muy positivo a destacar, no obstante, es que el período de recuperación del crecimiento que comienza en 2003 coincide con un fuerte incremento de las exportaciones que aumentan en promedio, por año, en una cifra cercana a los 1.000 millones de dólares, partiendo de un total en 2003 de 2700 millones. El Paraguay tuvo otros booms de exportaciones, pero no necesariamente los mismos fueron acompañados de crecimiento. Entre 1969 y 1977 las exportaciones se duplicaron gracias al avance en soja, algodón y madera y el crecimiento acompañó; pero el boom exportador que comienza hacia fines de los ochenta –soja y algodón– no impulsó el crecimiento en los noventa. Así, si bien es

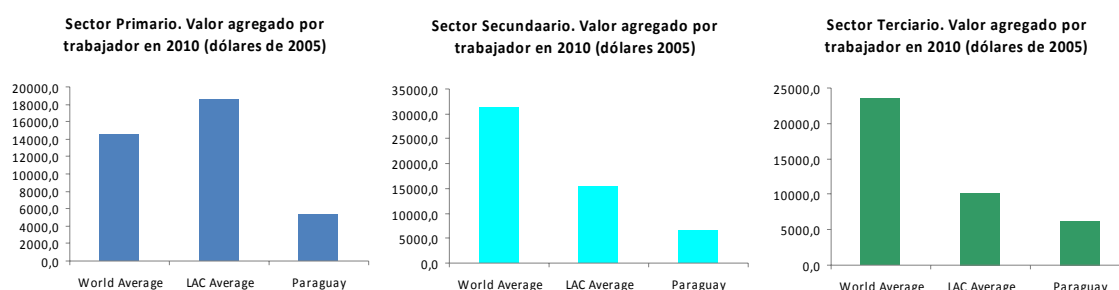
central el desarrollo del sector transable de la economía, el crecimiento no lo sigue automáticamente. Donald (2010) llama la atención sobre la tendencia a que la producción devenga más concentrada en un número reducido de productos destinados a la exportación, configurando un caso de *export-led stagnation*. En este sentido, es central que el incremento de las exportaciones vaya acompañado por su diversificación y la creación de eslabonamientos y complementariedades que impulsen un cambio estructural que dinamice la creación de empleos de productividad creciente. Hausmann y Klinger(2007), a su vez, consideran que la tasa de crecimiento depende de la performance exportadora, pero que es central avanzar en nuevas actividades conexas a las que ya se realizan. Estos autores señalan oportunidades en carnes, lácteos, caña de azúcar que no compiten con la soja y pueden desarrollar cadenas de valor en energía y alimentos para animales. Una ventaja de avanzar en esta dirección es que las cadenas de valor asociadas con estos productos son más intensivas en la demanda de trabajo, lo que ayudaría al crecimiento inclusivo.

Desde el punto de vista sistémico, la falta de diversificación genera una restricción adicional. La excesiva especialización deja a la economía expuesta a la evolución de muy pocos productos cuyos precios son volátiles, como es el caso de la soja. Por supuesto, la volatilidad no sería un problema si los mercados de capital internacionales funcionaran correctamente: el país podría recurrir a los mercados para cubrirse del riesgo de variación en los precios. Pero ya hemos visto que el Paraguay enfrenta restricciones de liquidez y, por ende, queda expuesto a este riesgo macroeconómico. En este sentido, una política de diversificación de exportaciones tendría efectos macroeconómicos benéficos en términos de reducir la volatilidad en la oferta de divisas.

2. Dualidad

La estructura productiva del Paraguay muestra un perfil dual donde conviven por un lado, actividades modernas, básicamente relacionadas con el sector primario y algunas ramas industriales asociadas que cuentan con un nivel de productividad alto que, como vimos, les permiten exportar y, por otro, sectores tradicionales con muy baja productividad. El gráfico muestra la productividad media del trabajo en los diferentes sectores de la economía y los compara con la media regional y mundial.

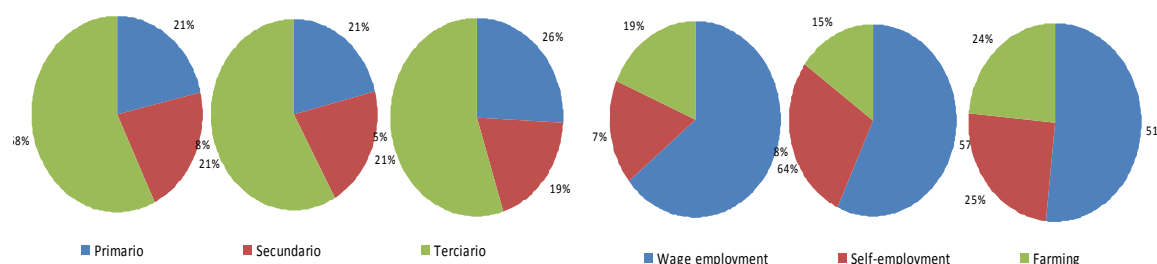
Gráfico 20
Valor agregado por trabajador sectorial



Estos datos indican que, mientras la productividad en el sector terciario es un 28% de la latinoamericana y la industrial 42%, la del sector servicios es de 61%. El sector servicios, por ende, es el que está más cerca de la media regional. Este ordenamiento de la productividad está, *prima facie*, en contradicción con la estructura de exportaciones que muestra que las ventajas comparativas se ordenan siguiendo un orden inverso. La contradicción desaparece, sin embargo, cuando se toma en cuenta la dualidad. En el sector rural conviven actividades modernas y tradicionales y la productividad de estas últimas es muy baja.

La estructura del mercado de trabajo refleja la dualidad y la falta de dinámica del cambio estructural. Se observa una participación más alta que el promedio de los sectores primario y el terciario y, también, una elevada participación del auto-empleo y el empleo en el sector primario. Como la incidencia de la pobreza es más alta en el sector rural que en el urbano, se deduce que una buena parte de los trabajadores rurales tiene niveles reducidos de ingreso, lo que habla de una productividad baja.

Gráfico 21
Distribución sectorial y por tipo del empleo (%)
 (a) (b)



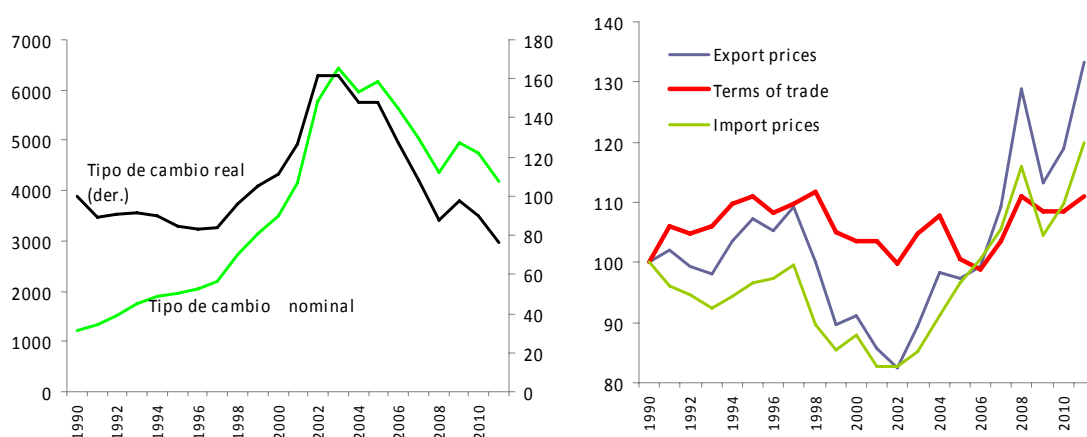
Fuente: World Bank Datacatalog (2012)

La existencia de dualidad genera restricciones a la hora de manejar los instrumentos de política macroeconómica. En particular, un tipo de cambio real que resulte competitivo para el sector moderno, puede dejar fuera del mercado al productor tradicional cuya productividad es inferior. Esto hace que no sea posible alcanzar con un solo instrumento –el tipo de cambio– dos objetivos: mantener el equilibrio de la cuenta corriente y brindar incentivos para el desarrollo del sector transable, particularmente del sector tradicional. Probablemente, el tipo de cambio real que deja en equilibrio la cuenta corriente es inferior al que se requiere para promover la competitividad de sectores rezagados.

En los períodos en que los precios de exportación son altos, como en la actualidad (ver gráfico 22 b) y los términos del intercambio mejoran, es difícil mantener un tipo de cambio real competitivo, como lo demuestran los estudios sobre la enfermedad holandesa. La apreciación cambiaria podría reducir las posibilidades de generar empleo a partir de la promoción del sector transable. De hecho, la mejora en los términos del intercambio posterior a 2005 coincide con una apreciación de la moneda. La fuerza de la enfermedad holandesa en el Paraguay, no obstante, se ve matizada pues también los precios de las

importaciones han tendido a crecer. Hausmann y Klinger (2007) atribuyen esto último a la apreciación del real brasileño que encarece las importaciones de ese origen.

Gráfico 22
Tipo de cambio real y nominal y términos del intercambio
 (a) (b)



Fuente: Banco Interamericano de de Desarrollo (2012)

Para evitar que todo el peso de la promoción del sector transable recaiga sobre el tipo de cambio real, el gobierno puede hacerse de otros instrumentos de política operando sobre otros determinantes de la competitividad. La trayectoria del sector transable paraguay sugiere que la inversión en infraestructura puede ser un instrumento muy potente de promoción del sector transable.

3. Debilidades de infraestructura

En su diagnóstico de crecimiento sobre la economía paraguaya, Hausmann y Klinger (2007) concluyen que una de las restricciones operativas sobre el crecimiento es la infraestructura. Sería difícil no estar de acuerdo con esta conclusión. Dentro de las “condiciones iniciales” que presenta la estructura económica este es uno de los rasgos que sobresale. Los autores antes mencionados enfatizan las limitaciones en lo que hace a logística, transporte –llaman la atención sobre el papel central del tráfico aéreo para un país continental– e infraestructura rural.

Cuando se compara la posición del Paraguay con la región y los países de ingreso medio, los resultados están en línea con el diagnóstico de Hausmann y Klinger (2007). El Paraguay cuenta con una infraestructura de transporte y logística que se ubica bien por debajo de la media del MERCOSUR y, también, de los países de ingreso medio, como surge del cuadro de más abajo.

Cuadro 4
Infraestructura de Transporte

	Automóviles (por cada 1.000 personas, 2007)	Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras, 1999-2000)	Densidad vial (km de caminos por cada 100 km2 de superficie terrestre, 2003-2004)	Líneas férreas (total rutas-kilómetros, 2009)	Transporte aéreo, pasajeros transportados (millones, 2009)	Tráfico marítimo de contenedores (Mill. De TEU, 2009)	Calidad de infraestructura portuaria (ranking de 1 a 7, año 2010)
Argentina	314,0	29,4	8,0	25.023	5,7	1,6	3,8
Brasil	198,0	5,5	20,0	29.817	67,9	6,2	2,9
Chile	164,0	18,4	11,0	5.352	8,1	2,8	5,5
Paraguay	91,0	50,1	8,0	n.d.	0,6	0,0	3,4
América Latina	174,7	29,4	15,5	n.d.	140,5	31,3	4,1
Países de ingreso medio	84,8	50,4	17,5	n.d.	522,3	168,8	4,0
Mundo	n.d.	46,5	31,3	n.d.	2.270,9	443,7	4,3

Fuente: World bank database

Fuente: World Bank Datacatalog (2012)

Un punto adicional a señalar es que el país también muestra un atraso relativo en la infraestructura que tiene que ver con las TICs, con excepción de la telefonía celular. Se trata de una restricción que limita severamente la capacidad del Paraguay para integrarse en cadenas internacionales de valor y para explotar nuevas oportunidades en el comercio de servicios, que está teniendo un desarrollo significativo en países de ingresos medios bajos, como en el caso de la India. La exportación de este tipo de servicios también ha tenido un desarrollo interesante en países del MERCOSUR como la Argentina (ver López y Ramos, 2011).

Cuadro 5
Infraestructura TICs

	Líneas telefónicas (por cada 100 personas, 2009)	Abonos a teléfonos celulares (por cada 100 personas, 2009)	Usuarios de Internet (por cada 100 personas, 2009)	Servidores de Internet seguros (por cada millón de personas, 2010)	Abonados a Internet por banda ancha fija (por cada 100 personas, 2009)	Periódicos diarios (por cada 1.000 personas, 2004)
Argentina	24,4	129,5	30,6	26	8,8	35,5
Brasil	21,5	90,0	39,3	41	7,5	35,5
Chile	21,1	97,0	34,0	53	9,8	50,6
Paraguay	6,1	99,4	18,9	7	1,0	n.d.
América Latina	18,2	89,0	31,3	28	6,6	63.9 (1)
Países de ingreso medio	22,4	76,8	31,1	15	7,1	69,0
Mundo	18,0	69,2	27,1	156	7,3	104,7

Nota: (1) corresponde al año 2000

Fuente: World bank database

Fuente: World Bank Datacatalog (2012).

Además de proveer infraestructura, el sector público tiene actividades que debe intensificar en lo que hace a bienes públicos que son complementarios con la actividad privada como la

investigación en el área agropecuaria, la provisión de servicios de extensión, sanidad y certificación. Avances como el control de la aftosa generan un contexto apto para la expansión del sector privado y la inversión en tales bienes públicos puede asimilarse a una inversión pública en infraestructura.

4. Espacio fiscal reducido

Una ventaja del enfoque sistémico es que pone en primer plano las fallas de coordinación que se producen en la interacción entre los agentes a nivel microeconómico. Esas fallas pueden dar lugar a desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, pero las fallas de coordinación también pueden crear problemas a largo plazo, como las trampas de bajo crecimiento. Tanto la inestabilidad macroeconómica como las trampas de bajo crecimiento son un peligro cierto para el caso del Paraguay. Como vimos, entre 1981 y 2003, el país tuvo un largo período de inestabilidad y estancamiento.

Existe consenso en la literatura respecto de la necesidad de que el sector público intervenga para solucionar las fallas de coordinación de corto plazo a través de las políticas fiscal y monetaria, pero sólo recientemente se ha generalizado el consenso de que también es necesario que el Estado intervenga para tratar de impedir que la economía quede atrapada en un equilibrio de bajo crecimiento o para sacarla del mismo en caso de haber caído en un equilibrio de ese tipo (Rodrik, D. y M. McMillan, 2011; Hausmann et al., 2005). Nuestro análisis indica que las fallas de coordinación respecto de las cuales el sector público puede realizar un aporte más significativo en el caso del Paraguay se relacionan, básicamente, con:

- (a) inversión en la formación de capacidades de los agentes y organizaciones de forma de evitar las trampas de pobreza por falta de capital humano o por escaso acceso a tecnología, formas de organización moderna o crédito;
- (b) la inversión en infraestructura en proyectos que el sector privado no puede financiar o le resulta difícil coordinar;
- (c) generación de incentivos para el desarrollo de complementariedades y cadenas de valor a partir de los segmentos de mayor competitividad, como productos agrícolas y alimentos.

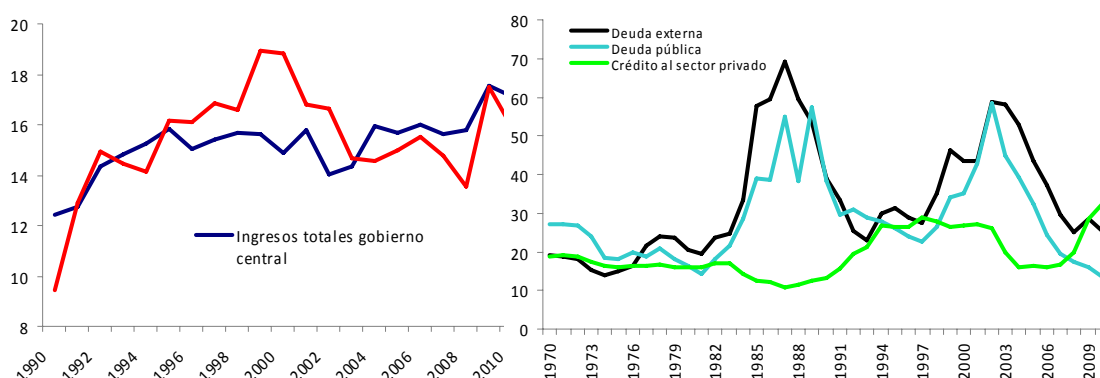
Para realizar esta tarea es central construir capacidades en el sector público en el plano organizacional y operativo. Se trata de una tarea compleja pues ya hemos visto que, además de las fallas de mercado existen fallas de organización e institucionales que pueden dañar la capacidad de implementar políticas. Pero incluso si se llenaran los requisitos organizacionales e institucionales mínimos, aún haría falta contar con espacio fiscal suficiente para financiar la implementación de las políticas orientadas a impulsar el crecimiento inclusivo, particularmente la inversión pública en infraestructura y en capital humano.

¿Cuenta el Paraguay con espacio fiscal suficiente? Dos determinantes clave del espacio fiscal son, por un lado, la presión tributaria y, por otro, la situación financiera del gobierno, que influye sobre la capacidad de acceder a financiamiento.

Una limitación estructural importante que presenta el Paraguay es la baja presión tributaria. El gráfico de más abajo muestra la evolución de esta variable referida al gobierno central. Como se observa, la presión tributaria se ubica en alrededor del 16% del PBI, aunque con una cierta tendencia positiva en los últimos años. Este nivel pone un límite estricto al espacio fiscal y, por ende, a la inversión pública. Como lo pone de manifiesto el informe del FMI (2012) sobre la economía paraguaya, sería necesario avanzar en un incremento de la recaudación que, además, debería ser realizado imprimiéndole un sesgo progresivo a los efectos de ampliar el espacio fiscal sin dañar el objetivo de inclusión.

La situación del espacio fiscal, no obstante, es más promisorio cuando se la observa desde el punto de vista de la posición financiera del sector público. Por un lado, como ya se vió, el sector público ha generado superávit en los últimos años y, por otro, como contrapartida, la deuda pública ha disminuido en relación al PBI. Esto último implica que el espacio fiscal disponible se ha incrementado hacia el futuro, dada la menor carga de los servicios de la deuda. Asimismo, como también ha caído el coeficiente de deuda externa/PBI, la capacidad potencial para tomar deuda en el exterior ha mejorado.

Gráfico 23
Ingresos y gastos del gobierno y evolución de los coeficientes de deuda
 (a) (b)



Fuente: Banco Central del Paraguay, FMI Public Debt database, World bank Datacatalog

En el gráfico 23b hemos incluido también el crédito al sector privado para mostrar un efecto adicional positivo: la mayor holgura en la posición financiera del sector público ha dejado lugar para una expansión más fluida del crédito al sector privado, que ha tendido a subir más que el PBI en los últimos años. Hay que tener en cuenta, no obstante, que para que la expansión del crédito privado se convierta en crecimiento, es necesario que los incentivos sean los correctos, comenzando por un tipo de cambio real que fomente la competitividad. Adicionalmente, para mejorar la inclusión, se requieren políticas complementarias para incrementar el acceso al crédito de los sectores más postergados.

Cabe señalar, por otra parte, que el uso del espacio fiscal debe ser diseñado tomando en cuenta la etapa de la transición demográfica en que se encuentra el Paraguay. Para un país

que se está acercando al bono demográfico, es vital invertir hoy en los niños y los jóvenes, de forma que cuando éstos lleguen al mercado de trabajo, en la etapa del bono demográfico, cuenten con las capacidades que se requieren para desempeñarse en empleos de mayor productividad. Obviamente, para que esto ocurra los empleos de mayor productividad deberán estar disponibles para lo cual se requiere aumentar el coeficiente de inversión de la economía hoy. En este sentido, la inversión pública en infraestructura tiene un papel central ya que es complementaria de la inversión privada. Ya hemos visto que toda vez que la infraestructura se expandió en el caso del Paraguay, el sector privado respondió de manera flexible. En este sentido, no parece que el problema radique tanto en la falta de espíritu de emprendimiento como en la necesidad de crear un contexto productivo para que el mismo se exprese. Por supuesto, para invertir en capital humano e infraestructura probablemente sea necesario endeudarse, pero desde el punto de vista de la optimización intertemporal en el uso de los recursos es lo que un país en la etapa de la transición demográfica en que se encuentra el Paraguay debería hacer: en la etapa previa al bono el país debería generar déficit para repagar en la etapa más avanzada del bono, al generarse el segundo dividendo.

VI. Conclusiones

Hemos analizado el proceso de crecimiento en el Paraguay con un enfoque inclusivo y sistémico. Ese enfoque nos llevó, por un lado, a enfatizar las consecuencias distributivas y sobre la pobreza que tiene el crecimiento y, por otra, a incorporar dentro de las condiciones estructurales, además de los recursos disponibles y el nivel tecnológico, factores vinculados a las organizaciones y las instituciones.

Si el desafío central del Paraguay actual es convertir la recuperación posterior a 2003 en crecimiento sostenido e inclusivo, ¿que sugiere nuestro análisis en cuanto a ventajas y desventajas cuando consideramos las condiciones que presenta estructura económica existente?

Los siguientes obstáculos para el crecimiento inclusivo surgen como los más relevantes:

- **Heterogeneidad de la estructura productiva.** Se trata de una economía en la que conviven sectores de alta y baja productividad y ello se vincula con el hecho de que los agentes y las organizaciones cuentan con capacidades diferentes para aprovechar oportunidades. Esto realimenta la informalidad y perpetúa una débil evolución de la PTF agregada.
- **Informalidad organizacional.** Gran presencia de la informalidad y unidades productivas de tamaño reducido. Esto perpetúa el subdesarrollo en mercados clave: de crédito y de trabajo.
- **Insuficiente diversificación productiva.** El sector transable depende excesivamente del sector primario y el sector de sustitución de importaciones carece de dinámica por escasos eslabonamientos y complementariedades. La inserción internacional opera excesivamente a través de los vecinos del MERCOSUR.
- **Incidencia significativa de la pobreza.** Como el ingreso por habitante es bajo en promedio, los sectores más pobres tienen un nivel de ingresos que los deja atrapados en trampas de pobreza: el nivel de acumulación de activos es bajo porque el ingreso es bajo y el ingreso es bajo porque el escaso stock de activos reduce la productividad.
- **Debilidad del marco institucional.** Esto se refleja en un sesgo en contra de las actividades que son intensivas en el uso de reglas de juego creíbles: el sistema financiero, la inversión productiva que requiere inversión a largo plazo y las políticas públicas que necesitan ser sostenidas en el tiempo para ser efectivas.
- **Volatilidad remanente.** Si bien es cierto que las condiciones para la estabilidad macroeconómica son mejores ahora que en el pasado, el ciclo sigue mostrando gran volatilidad y ello afecta las condiciones de vida de los pobres a través de una

volatilidad excesiva del consumo; la falta de diversificación deja al país expuesto a shocks internacionales en el precio de las *commodities* que exporta.

Entre los factores que podrían ser fuente de aceleración del crecimiento se cuentan:

- ***Incidencia positiva de la demografía a mediano plazo.*** Paraguay debe prepararse para la etapa del bono demográfico que comenzará aproximadamente en 2025 y abrirá una ventana de oportunidad para incrementar el ingreso per cápita.
- ***Oportunidad en recursos naturales.*** Hay dos dimensiones a considerar. Por una parte, hay margen para incrementar la producción sobre la base del factor tierra y la expansión de las cadenas de valor asociadas; por otra, los vecinos regionales también se beneficiaron del shock de recursos naturales (véase Sinnot et al. 2010), se enriquecieron, están creciendo y son clientes potenciales en transables regionales. Brasil, que ha realizado descubrimientos en el área energética es clave.
- ***Potencialidad para expandir el espacio fiscal.*** El espacio fiscal es reducido y, por ello mismo, el país tiene potencial para expandirlo. La presión tributaria podría aumentarse y el nivel de endeudamiento no es alto, dando potencialmente lugar a la expansión del endeudamiento.

¿Qué líneas estratégicas de acción sugieren estos elementos?

Una prioridad es incrementar la tasa de ahorro. Es necesario más ahorro para incrementar la tasa de inversión en al menos cinco puntos porcentuales del producto. Una parte podría ser aportada por el ahorro externo, sobre todo a través de inversión extranjera directa. Pero el sector privado está ahorrando por debajo de su potencial.

El sector que cuenta con mayor potencial para generar excedentes de ahorro y divisas es el agropecuario. Además de crear condiciones para la inversión de esos excedentes, un desafío básico es canalizar esos excedentes hacia actividades con potencial para sostener el crecimiento de la productividad laboral en el tiempo. Esas actividades son:

- Las cadenas de valor agroindustriales que hemos mencionado en el trabajo,
- Los bienes transables regionales
- Capital humano y social: invertir en los hogares pobres preparándose para aprovechar el bono demográfico
- La construcción de infraestructura para hacer posible la expansión del sector transable

Para que esta reasignación de los excedentes de ahorro y divisas ocurra son necesarias dos condiciones. La primera es que existan incentivos para hacerlo y la segunda que estén operativos los canales a través de los cuales la reasignación tiene lugar.

En cuanto a incentivos, el tipo de cambio real tiene un rol muy relevante. Es necesario evitar las presiones hacia la apreciación del tipo de cambio a los efectos de no erosionar la

competitividad y el sector transable. Además, encontramos evidencia de que un tipo de cambio competitivo se correlaciona positivamente con la inversión.

Los actores clave respecto de los canales de reasignación de los excedentes son el sector público, el sistema financiero y la apertura de nuevos negocios por reinversión de utilidades. El sector público debe tener como prioridad incrementar el espacio fiscal y asignar los nuevos fondos a infraestructura y reforzamiento de las capacidades por la vía del combate a la pobreza y la inversión en capital humano. La reconstrucción del sistema financiero se vería muy favorecida por una reducción mayor en la volatilidad macroeconómica y un reforzamiento del marco institucional, sobre todo en el aspecto regulatorio; también ayudaría el desarrollo de un mercado de bonos públicos y promoción del acceso al crédito de sectores de bajos recursos. Para la reinversión de utilidades es crítico mejorar el clima de inversión.

Para que puedan desarrollarse estos canales sin dañar los incentivos es clave mejorar la calidad de las organizaciones y del marco institucional. La prioridad debería ser la reducción de la informalidad y el mejoramiento del clima de inversión. Un mal clima de inversión actúa como un incremento del costo de capital para todos los proyectos rentables sin excepción, de forma que sólo un puñado de proyectos particularmente rentables se ejecuta.

La dualidad estructural es un obstáculo para el crecimiento en el presente en la medida que aumenta la probabilidad de que la economía quede atrapada en un equilibrio con estancamiento. Sin embargo, cuando se logra acelerar el crecimiento, la dualidad estructural puede convertirse en un factor que ayuda a sostener el crecimiento. La literatura muestra que, como en el caso de China, cuando la economía se expande, la reasignación de un número creciente de trabajadores del sector de subsistencia hacia el sector moderno genera aumentos de productividad que son muy difíciles de obtener en economías donde todos los trabajadores están ya incorporados en el sector moderno (véase Ross, 2001). En este sentido, el desafío central es cómo ejecutar el puntapié inicial que acelere el crecimiento y para Paraguay la apuesta más importante en este sentido debería estar en explotar las complementariedades entre el sector transable y la construcción de infraestructura. El comercio regional es de alta relevancia para ganar escala e incorporarse a cadenas de valor.

Referencias

Aoki, M. (2001), *Toward a comparative institutional analysis*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Akerlof, G. y R. Kranton (2010), “Identity Economics”, en *The Economists’ Voice*, Berkeley Electronic Press, vol. 7, n° 2.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012), LAC Macro Watch data tool.
<http://www.iadb.org/Research/LatinMacroWatch/lmw.cfm>

Banco Mundial (2010), *Paraguay, Estudio de Pobreza. Determinantes y desafíos para la reducción de la pobreza*, Washington, Documento del Banco Mundial.

Banco Mundial (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America’s transformation*, Washington.

Caballero, Ricardo (2000), Aggregate Volatility in Modern Latin America: Causes and Cures”, *Revista Economía*, 1(1), Fall, 31-108.

CEPAL, Panorama Social de América Latina (2011), <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/45171/P45171.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

CEPAL (2012a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2012b), *Anuario Estadístico*, <http://es.scribd.com/doc/77162161/Anuario-Estadistico-ALC-CEPAL-2012>

DGEEC (2011), “Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso”, DGEEC, Asunción.

Donald, Richard G. (2010), (“Export-led Stagnation in Paraguay: A Time Series Approach, Tinker Foundation Incorporated y CADEP, Working Paper N°1, Proyecto Bicentenario.

Fanelli, José María, (2008), “Argentina”, en J. M. Fanelli (comp.), *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures: The Developing World Experience*, New York, Palgrave Macmillan.

Fanelli, José María (2012), *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Fanelli, José María (2011) “Domestic Financial Development in Latin America”, in *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Edited by José Antonio Ocampo and Jaime Ros, Oxford Handbooks in Economics, Oxford University Press, 2011.

Feldstein, M. y C. Horioka (1980), “Domestic Savings and International Capital Flows”, *Economic Journal* 90, June.

Fondo Monetario Internacional (1998), *World Economic Outlook Financial Turbulence and the World Economy*, Washington, FMI, October.

Fondo Monetario Internacional (2011a), “Paraguay. Staff Report for the 2011 Article IV Consultation”, Washington, FMI.

Fondo Monetario Internacional (2011b), “Paraguay: Financial System Stability Assessment – Update”, Washington, FMI.

Fondo Monetario Internacional (2012), “Paraguay. Staff Report for the 2012 Article IV Consultation”, Washington.

Gasparini, Leonardo y Nora Lustig (2011), The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America”, Working Paper 1110, Tulane Economics Working Paper Series

Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2007), “Growth Diagnostic: Paraguay”, Center for International Development, Harvard University.

Hausmann, Ricardo, Pritchett, Lant and Rodrik, Dani, (2004), "Growth Accelerations". KSG Working Paper No. RWP04-030.

Iancovichina E. y S. Lundstrom (2009), “Inclusive Growth Analytics. Framework and Application”, The World Bank, Policy Research Working Paper # 4851.

López, A. y D. Ramos (2011), “Los servicios intensivos en conocimiento: ¿una oportunidad para diversificar la estructura exportadora de la Argentina?”, Boletín Informativo Techint, 336, pp. 101-130.

Maddison, Angus Database (2012). <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>

Magud, J., J. Podpiera, y V. Tulin, (2012), “Paraguay. Selected Issues”, Washington, FMI.

Mason, A. (2005), "Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries", United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure, Mexico City, August 31-September 2.

Naciones Unidas (2012), Human Development Index. <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Naciones Unidas (2010) *United Nations Population Prospects. The 2010 revision*. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

OECD (2008), *Natural Resources and Pro-Poor Growth*, Paris, OECD.

- Rodrik, Dani (1996), "Understanding Economic Policy Reforms", *Journal of Economic Literature*; 34(1), pp. 9-41.
- Ross, Jaime (2001), *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Sen, Amartya, (2000), *Desarrollo como Libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Valdovinos Fernandez, Carlos G. y Alexander Monge Naranjo (2003), "Economic Growth in Paraguay", Banco Central del Paraguay.
- Venables, A. (2008), "New Economic Geography", en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan.
- Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- World Bank datacatalog (2012), <http://data.worldbank.org/data-catalog>
- World enterprise surveys <http://www.enterprisesurveys.org/>
- World Development Report 2013: jobs.
<http://econ.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=23044836&theSitePK=8258025&piPK=8258412&pagePK=8258258>
- Wydick, B. (2008), *Games in Economic Development*, New York, Cambridge University Press.