

**Las instituciones políticas como factor  
limitante del crecimiento económico. Una  
mirada específica del caso paraguayo.  
Período de estudio: 2003-2013 (\*)**

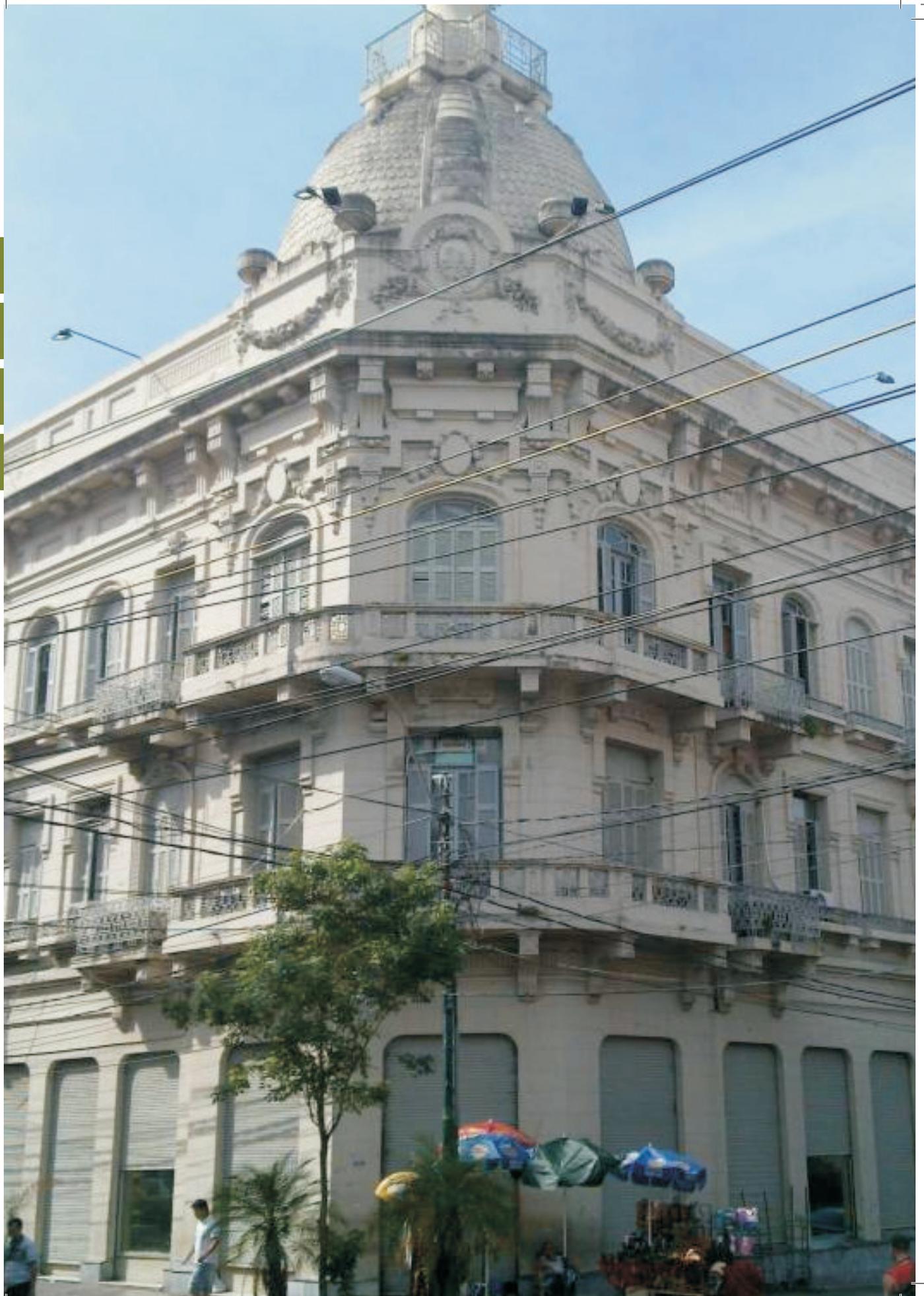
Political institutions and economic growth limiting  
factor. A specific look of the paraguayan case  
Study period 2003 - 2013

Nayila Cristina Duarte Fernández (\*\*)

(\*)Trabajo de investigación realizado como monografía de graduación para optar al título de Economista, bajo la tutoría del Prof. Econ. Francisco Ruíz Díaz

(\*\*)Graduada en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas  
Correo electrónico: duarte.nayila@gmail.com  
San Lorenzo - Paraguay

Recibido: 9/02/15; Aceptado: 3/08/15



# Las instituciones políticas como factor limitante del crecimiento económico. Una mirada específica del caso paraguayo.

Período de estudio: 2003-2013

Political institutions and economic growth limiting factor. A specific look of the paraguayan case. Study period 2003 - 2013

Nayila Cristina Duarte Fernández

Graduada en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas  
Correo electrónico: duarte.nayila@gmail.com  
San Lorenzo - Paraguay

Recibido: 9/02/15; Aceptado: 3/08/15

## Resumen

Este trabajo de investigación surge ante la necesidad de comprender por qué el Paraguay presenta un lento avance en materia de crecimiento y desarrollo económico. Para lo cual se analizan las reformas económicas implementadas por el Ministerio de Hacienda en el año 2003 - 2004, las cuales lograron incrementar la renta nacional, pero debido a las instituciones políticas extractivas los efectos económicos positivos de las reformas fueron direccionados para la sostenibilidad del sistema clientelar. A través de un interesante análisis econométrico para una muestra de 181 países -incluyendo Paraguay-, se demuestra la existencia de una relación positiva entre calidad institucional y crecimiento económico. Tal es así que los países que poseen mayor calidad institucional han logrado mayor crecimiento del Producto Interno Bruto. El objetivo principal de este trabajo es el de

analizar el impacto de la institución política heredada como factor limitante para el crecimiento económico. Se concluye que la calidad institucional explica al PIB per cápita en 45%. Al analizar un conjunto de países con diferencias en la calidad institucional que poseen, se puede observar que a menor calidad institucional menos producto interno bruto posee un país. Paraguay posee un índice de calidad institucional de 0,3421 y un PIB per cápita de 6.053 USD PPA. Si se considera que el índice de calidad institucional es un índice que varía entre 0 y 1, esta situación refleja que queda aún mucho por hacer y que de alguna u otra forma la baja calidad institucional del país está frenando su crecimiento económico sostenido y consecuente desarrollo.

**Palabras clave:** instituciones, políticas, crecimiento

## Abstract

This research arises from the need to understand why Paraguay has a slow progress in terms of growth and economic development. For which the economic reforms implemented by the Ministry of Finance in 2003 - 2004, which managed to increase national income, but because of the extractive institutions the positive economic effects of the reforms were directed to the sustainability of the patronage system. Through an econometric analysis to a sample of 181 countries, including Paraguay, it demonstrates the existence of a positive relationship between institutional quality and economic growth. Countries with higher institutional quality have achieved higher growth in GDP. The main objective of this work is to analyze the impact of the political institution inherited as limiting factor for economic growth. We conclude that institutional quality explains the per capita

GDP by 45%. By analyzing a group of countries with differences in institutional quality, it can be observed that a lower institutional quality, less gross domestic product has a country. Paraguay has an institutional quality index of 0.3421 and a GDP per capita in PPP of about US\$ 6,053. If is considered that the institutional quality index, is an index to a value between 0 and 1, this situation reflects that much remains to be done and the low institutional quality of the country is slowing down its sustained economic growth and consequent development.

**Keywords:** institutions, politics, growth



## Introducción

Varios economistas sostienen que la democracia en un país no garantiza el crecimiento económico debido a que ese sistema se sostiene mediante una serie de instituciones de carácter político y económico que la forman y dirigen. El caso de Paraguay podría ser este, teniendo en cuenta que las instituciones que se han formado durante la época dictatorial no desaparecieron luego del golpe de Estado de 1989. Con el mencionado golpe de estado, cae la dictadura, se rompe la alianza entre los militares, el partido colorado y algunos civiles, las torturas y demás castigos “físicos” quedaron en el pasado. Pero lo que ha perdurado hasta la actualidad es el sistema clientelar y prebendario. Aquel sistema basado en favores políticos realizados entre élites de turno que buscan su propia conveniencia en detrimento de los objetivos a nivel país. Han cambiado las caras pero el sistema sigue intacto. Esta situación por la que pasa el Paraguay sería lo que Acemoglu y Robinson llaman “Ley de Hierro de la Oligarquía”, que es cuando “...las instituciones extractivas se

mantienen y sólo cambia la gente que está en el tope o los que se beneficia del sistema”. (Acosta, 2014)

Teniendo en cuenta la situación planteada surge la duda sobre de qué manera la institución política heredada de la época dictatorial ha sido un factor limitante para el crecimiento económico del Paraguay, para demostrarlo en este trabajo de investigación se analizan las reformas económicas realizadas por el Ministerio de Hacienda, reformas que lograron estabilizar la economía, pero debido a las instituciones que el país posee esta estabilización no se tradujo en crecimiento económico sostenido.

Además, en base al libro de Macroeconomía Avanzada de Romer, 2006 y utilizando la base de datos del Dr. Martín Krause se realiza un estudio de corte transversal para una muestra de 181 países, incluyendo a Paraguay, utilizando como punto de corte el año 2012 tanto para la variable dependiente como para la independiente. La metodología utilizada fue la de Mínimos Cuadrados Ordinarios, técnica econométrica que minimiza los errores de ajuste entre las variables determinadas. Se



utiliza este método por ser la manera más simple y eficaz de presentar una relación lineal entre dos o más variables.

Martín Krause (2012) explica que los gobiernos de los países deben proveer y garantizar ciertas condiciones generales las cuales permitan a los individuos poder descubrir su propio potencial, desarrollarse en ello y aplicarlo para beneficio de la sociedad. El autor parte del supuesto de que todos los seres humanos son diferentes y sólo coordinando sus talentos y habilidades lograrán mayor crecimiento y desarrollo; además, afirma que el sector público debe permitir al sector privado poder desarrollarse sin ningún tipo de impedimento. Para que esto pueda ser logrado debe existir un orden, formado por normas formales como informales, que es lo que se conoce como marco institucional.

Un país posee mejor marco institucional que otro cuando permite una mayor coordinación de las acciones de los individuos que les permitan acceder a mayor número de oportunidades. Esto es precisamente lo que evalúa el Índice de Calidad Institucional (ICI).

### Objetivo

Analizar el impacto de la institución política heredada como factor limitante para el crecimiento económico.

### Materiales y Métodos

Para el presente trabajo se utilizó el método documental bibliográfico, siendo su alcance explicativo. La modalidad utilizada fue documental bibliográfica. Se realizó la búsqueda de materiales como ser: Informes del Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Contraloría General del Estado, Banco Nacional de Fomento, Dirección General de Aduanas, documentos de organismos internacionales como la CEPAL, FMI y BID, libros relacionados al tema, además de monografías y tesis realizadas con anterioridad. Los sitios en donde se recaba la

información fue la biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas U.N.A., la biblioteca Central de la UNA.

El análisis econométrico para una muestra de 181 países -incluyendo Paraguay-, buscó demostrar la existencia de una relación positiva entre calidad institucional y crecimiento económico. La especificación del modelo fue Log-Log, de manera a linealizar las variables y analizar las variaciones porcentuales del Índice de Calidad Institucional y su efecto en la variación porcentual del PIB per cápita.

La ecuación de regresión a ser estimada fue la siguiente:

Donde:

$$\log PIBpc_i = \alpha + \beta * \log ICI_i + \varepsilon_i$$

$\log PIBpc_i$  es la variable dependiente que representa el logaritmo del Producto Interno Bruto per cápita en dólares PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) de todos los países de la muestra. Se utiliza los valores PPA de manera a que los mismos sean comparables entre sí, en cuanto a su poder de compra.

$\log ICI_i$  es la variable independiente. Se utiliza el logaritmo del Índice de Calidad Institucional del Dr. Martín Krause para cada país de la muestra.

$\alpha, \beta$  representan los parámetros de intercepto y pendiente respectivamente.

$\varepsilon_i$  indica el término de error del modelo.

Por lo anteriormente expuesto, se espera que exista una relación directa y significativa entre el logaritmo del Índice de Calidad Institucional y el logaritmo del PIB per cápita de los países de la muestra, de manera a verificar la hipótesis de la presente investigación: a mayor calidad institucional, mayor crecimiento económico.

Para calcular el ICI se tiene en cuenta el conjunto de todos estos índices -conocidos mundialmente por su credibilidad, como ser: Voz y Rendición de Cuentas y Vigencia del Derecho del Banco Mundial, Percepción de corrupción de Transparencia Internacional, Libertad de Prensa de Freedom House, Doing

Business del Banco Mundial, Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Libertad Económica del Heritage Foundation & Wall Street Journal y Libertad Económica en el mundo de Fraser Institute - y se halla la ubicación promedio en el ranking de cada país. Se determina la posición porcentual de cada país debido a que, cada índice utiliza una muestra diferente de países, por lo que la posición en cada ranking varía. De esta manera el ICI no brinda una calificación o una posición de ranking, sino que presenta una posición relativa para cada país. El país que logre la primera posición es aquel que haya logrado las mejores posiciones en los diferentes indicadores recientemente mencionados.

### Resultados y Discusión

En el año 2003, el Ministerio de Hacienda decide realizar una serie de reformas económicas, con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Los resultados de las reformas a corto plazo se resumen a continuación:

**Superávit y Déficit Fiscal:** hasta el año 2003 existió un importante déficit fiscal, luego de las reformas éste se redujo a 0,4% del PIB aproximadamente. En cuanto al superávit, el

primario aumentó a 2,8 % y el global a 1,6 % del PIB, superando ampliamente las metas fijadas por el FMI.

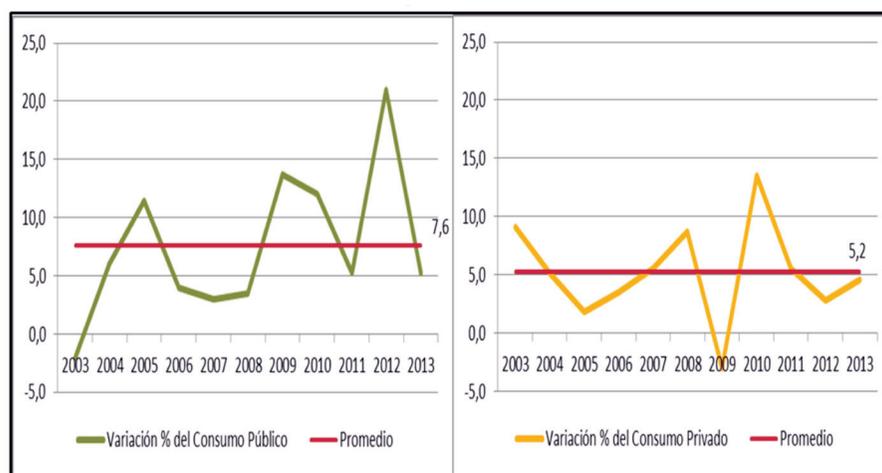
**Presión Tributaria Ajustada:** se observó el crecimiento de ésta, la cual se mantuvo por debajo del 10 % en la década anterior, llegando a alcanzar el 10,3% del PIB en el año 2003. La misma alcanzó el 12,2 % del PIB en el 2004, lo cual no se había observado hasta el momento en el país.

**Balance del Sector Público no Financiero:** el sector público no financiero también mejoró su desempeño. Las empresas públicas pasaron de un déficit del 1,8 % en el 2002 a un superávit del 2,8 % del PIB en 2005, gracias a las reformas implementadas.

Se pudo observar el avance en algunos indicadores pero, ¿generó el crecimiento mayor bienestar?, ¿se invirtió lo suficiente como para hacer sostenible dicho crecimiento? ¿O la renta generada por las reformas implementadas fueron mal distribuidas o absorbidas por quienes no debían? Para responder estas preguntas se analizarán algunos gráficos:

Analizando las variaciones del consumo público y privado en el gráfico 1 se puede apreciar que en promedio el consumo público

**Gráfico 1. Paraguay: Variación del Consumo Público y Privado, 2003-2013 (Variación porcentual anual)**

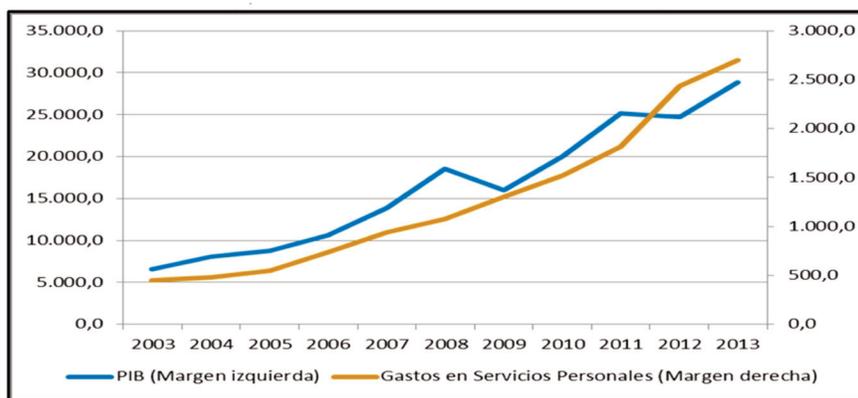


Fuente: Elaboración propia en base al Informe Económico del BCP

crece a una tasa de 7,6% mientras que el sector privado crece a una tasa de sólo 5,2%. Si se considera que el consumo privado representa el aumento de bienestar para las familias y los demás agentes económicos del país, lo ideal sería que este crezca paulatinamente, o al menos, que se mantenga estable un nivel adecuado para que permita que haya inversión. Sin embargo, se demuestra que el consumo público crece más rápido, lo que indica que se

podría estar distribuyendo equivocadamente los ingresos generados por el crecimiento económico. ¿Qué componente del consumo público es el que podría estar haciéndolo incrementar tan rápidamente? En el siguiente gráfico se encuentra la respuesta. El gráfico 2 indica que el gasto en servicios personales es lo que hace incrementar de manera acelerada al consumo público. Este gráfico evidencia que el sistema clientelar sigue vigente en nuestro

**Gráfico 2. Paraguay: Evolución de Gastos en Servicios Personales y del PIB, 2003-2013 (Millones de dólares americanos)**

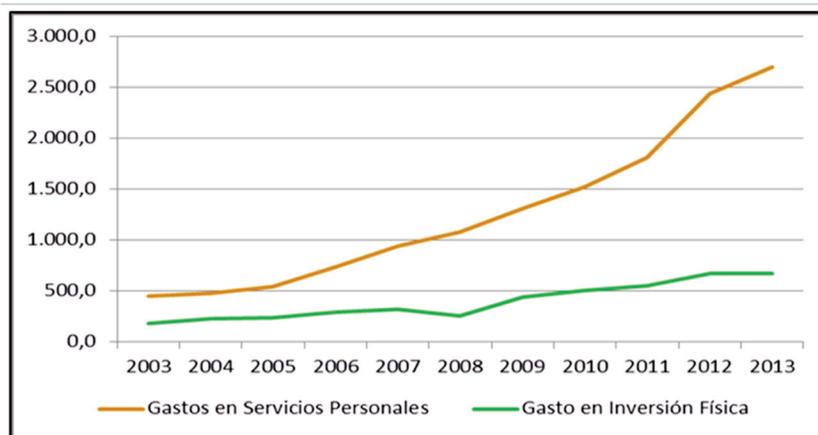


Fuente: Elaboración propia en base al Informe Financiero del Ministerio de Hacienda

país. El empleo en el sector público sigue siendo un premio por la fidelidad partidaria, debido a que la reforma del servicio civil, salvo en algunas pocas instituciones, no se

encuentra aún en funcionamiento. En el gráfico 3 se observa los gastos en servicios personales incrementan rápidamente, en

**Gráfico 3. Paraguay: Gastos en Servicios Personales y en Inversión Física, 2003-2013 (Millones de dólares americanos)**



Fuente: Elaboración propia en base al Informe Financiero del Ministerio de Hacienda

detrimento de la inversión física tan necesaria para el país, que si bien crece, no lo hace tan vertiginosamente como los gastos corrientes. En el 2013, los gastos en servicios personales incluso llegan a cuadruplicar al monto designado para inversiones, lo cual da una pauta del uso equivocado que se le está dando

a estos fondos.

Finalmente se presenta el análisis econométrico del impacto de la calidad institucional sobre el crecimiento económico:

La tabla 1 revela los resultados obtenidos luego del análisis econométrico realizado.

**Tabla 1 Cuadro de salida de la regresión estimada**

Dependent Variable: LOGPIB_PC				
Method: Least Squares				
Date: 12/05/14 Time: 21:13				
Sample: 1 181				
Included observations: 181				
White heteroskedasticity-consistent standard errors & covariance				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.02792	0.113502	88.35022	0.0000
LOGICI	1.157342	0.140718	8.224544	0.0000
R-squared	0.446908	Mean dependent var	8.974481	
Adjusted R-squared	0.443818	S.D. dependent var	1.219956	
S.E. of regression	0.909814	Akaike info criterion	2.659836	
Sum squared resid	148.1694	Schwarz criterion	2.695178	
Log likelihood	-238.7151	Hannan-Quinn criter.	2.674164	
F-statistic	144.6351	Durbin-Watson stat	2.108306	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia para esta monografía

Como se aprecia, la variación de 1% del ICI resulta en un incremento del 1,15% del PIB per cápita, lo cual es congruente con la teoría y con los signos esperados.

La R2 indica que el ICI explica al PIB per cápita en 45%, este resultado podría servir de complemento a los estudios realizados por Hall y Jones y Klenow y Rodríguez-Clare, los cuales habían demostrado que como máximo el capital físico y humano explicaban conjuntamente el 50% del PIB y que el 50% restante seguía siendo un misterio.

El p-valor señala que los parámetros  $\alpha$  y  $\beta$  son significativos individualmente con un nivel de confianza de 99,99%. Por otra parte para verificar si los parámetros  $\alpha$  y  $\beta$  son significativos en conjunto se debe observar el estadístico F y su p-valor, como en este caso hay una sola variable independiente se concluye (observando el p-valor) que la misma es significativa al nivel de confianza de 99,99%. Para testear la presencia de autocorrelación en el modelo se analiza el estadístico de Durbin-Watson, el cual, al estar entre 1,7 y 2,3 indica que el modelo no presenta autocorrelación positiva ni negativa en los residuos.

Cabe señalar que Paraguay posee un índice de calidad institucional de 0,3421 y un PIB per cápita de 6.053 USD PPA. Si se considera que el índice de calidad institucional es un índice que varía entre 0 y 1, esta situación refleja que queda aún mucho por hacer.

### Conclusiones

El presente trabajo de investigación recomienda en primer lugar la convocatoria para una nueva Asamblea Nacional Constituyente, principalmente debido a que la Constitución Nacional vigente otorga al Poder Legislativo funciones administrativas que deberían ser ejecutadas por el Poder Ejecutivo.

Lo dicho precedentemente se puede evidenciar teniendo en cuenta que el Congreso tiene el poder de rechazar un veto presidencial por mayoría simple de ambas cámaras, en vez de rechazarlo por mayoría de dos tercios, los pedidos de urgencia elaborados por el Ejecutivo pueden ser rechazados por mayoría simple de cualquiera de las dos cámaras, cuando lo ideal sería rechazar estos pedidos con mayoría absoluta de ambas

cámaras, y al ser pedidos de urgencia se debe considerar aprobada si durante el plazo de 15 días corridos ambas cámaras no se han pronunciado. El Congreso puede modificar y alterar leyes de carácter permanente a través de una temporal, por ejemplo la Ley de Presupuesto Anual, es sabido que el poder Legislativo puede modificar el Presupuesto General de la Nación, y de hecho lo hace sin tener en cuenta muchas veces los ingresos que el Estado tendrá para hacer frente a esos pedidos. Además debido a la ausencia de una jerarquía de leyes puede modificar un código a través de cualquier otra ley.

Entre otras falencias, existen en el Congreso una gran cantidad de comisiones, los proyectos de ley son remitidos a estas, retrasando así el tratamiento de las leyes, se debe reducir la cantidad de comisiones y dejar funcionando solo aquellas que ayuden a agilizar el proceso. Se debería tener especial cuidado a la hora de elegir a los presidentes de las comisiones, asegurándose que la persona elegida tenga conocimiento de los temas que tendrá a cargo.

En cuanto a la relación del Poder Legislativo con el Poder Judicial, Diputados y Senadores integran la mayoría de los órganos relevantes como el Consejo de la Magistratura y el Jurado



de Enjuiciamiento de Magistrados, esto no debería de ser así debido a que los tres poderes tendrían que ser independientes.

Otro punto urgente que esta investigación busca lograr es la de incentivar la realización de una reforma del servicio civil, ya no se puede demorar en la especialización y capacitación de los funcionarios públicos. Los concursos por méritos deberían ser exigencia para todo el funcionariado. El sector privado y público deben alcanzar los mismos niveles de eficiencia. En este aspecto cabe señalar que actualmente se encuentra en marcha el "Programa de Capacitación" que es ejecutado por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, este programa se desarrolla en conjunto con el Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo, y tiene como objetivo lograr que los funcionarios adquieran mayores conocimientos y destrezas relacionadas al área de inversiones públicas. Este programa llama la atención debido a que justamente son inversiones bien hechas las que el país necesita para lograr el crecimiento y el desarrollo.

Si bien cada vez son más las Instituciones Públicas que optan por el concurso de méritos y aptitudes todavía existen varias quejas y reclamos (salvo algunas excepciones) de que los resultados no son tenidos en cuenta, por lo cual esta investigación propone que para dar mayor seriedad a los procesos de selección deberían intervenir algunos organismos internacionales.

En relación al aumento salarial para funcionarios, el modelo Chileno, que también es utilizado por otros países de la región, podría dar buenos resultados, consiste en que cada institución elabore ciertas metas de cumplimiento, vinculando en todo momento dichas metas a los aumentos. Se busca que las metas sean plurianuales y que los aumentos no se alejen demasiado de la tasa de inflación existente en cada periodo.

Al hablar de reformas y cambios que beneficien al mejor desempeño de las instituciones se debe mencionar también que algunos estudiosos del tema proponen que la Secretaría Técnica de Planificación sea incorporada al Ministerio de Hacienda como otro Vice-Ministerio, debido a la existencia de evidencia que demuestra que la planificación al estar relacionada con el desembolso funciona de mejor manera. Indican los estudiosos que para lograr esto se deben elaborar planes plurianuales, ya sean quinquenales o de 30 meses, se debe contar con directrices presupuestaritas, este esquema es utilizado por Estados Unidos.

Es de vital importancia contar con la participación de la ciudadanía, resulta necesario que el pueblo paraguayo quiera de verdad romper con este círculo vicioso y que reclame por ello. De hecho los ciudadanos ya han demostrado su capacidad de incidencia en algunas ocasiones; el famoso Marzo Paraguayo, la marcha de protesta en contra al intento del ex presidente Nicanor Duarte Frutos de cambiar la Constitución de 2006, recientemente el escrache social dirigido a algunos parlamentarios son solo algunos ejemplos.

Un aspecto clave para lograr movilizar una cantidad importante de personas es que éstas estén debidamente informadas, en este punto se debe lograr el fortalecimiento del rol que posee la prensa para investigar y publicar los hechos de naturaleza corrupta que se estén dando, hoy en día las redes sociales también colaboran en la tarea de difusión sobre todo en los jóvenes. Además de informar sobre los hechos corruptos debería existir mayor información sobre lo que genera contar con este tipo de instituciones, los daños que causa al sistema de salud y educación por ejemplo. Muchas veces la ciudadanía no logra dimensionar que al participar en mayor o menor medida de actos clientelares

o corruptos resultarán afectados de manera negativa a corto o largo plazo.

En relación con la difusión de información, muchos jóvenes realizan trabajos excelentes de investigación, pero lastimosamente no siempre estos salen a la luz, son pocos los sitios en donde un investigador puede publicar sus trabajos y tener además la seguridad de que estos serán leídos y tenidos en cuenta, por ello es de suma importancia la creación de foros, debates trimestrales por ejemplo, donde los investigadores puedan dar a conocer sus conclusiones y recomendaciones, la prensa debería apoyar y cubrir la realización de este tipo de eventos. La participación de autoridades será indispensable, se podría conseguir una respuesta por parte de estos luego de presentar las investigaciones, de esta manera se fomentaría el dialogo y la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía.

Siguiendo con el hilo, cabe mencionar que cualquier tipo de investigación necesita de

datos correctos y al alcance de todos, es por ellos que la información de interés público debería estar disponible en los sitios web de cada institución, es verdad que algunas instituciones ya cuentan con este tipo mecanismos, pero el problema se da cuando no se cuenta con una conexión a Internet (como ocurre en muchos puntos del país), por lo cual sería interesante que cada institución cuente con una secretaria disponible para facilitar cualquier tipo de información al público, estas podrían estar ubicadas no solo en la sede central de cada institución sino que se podría llegar a otros puntos del país, incluyendo los más alejados.

Por último sería muy interesante que los habitantes de cada localidad exijan la creación de algún espacio de diálogo entre estos y las autoridades locales, para de esta manera lograr informar, responsabilizar y comprometer a sus autoridades.

### Referencias Bibliográficas

- Abente Brun, D. (Diciembre de 2012). *Paraguay Debate. Fortaleciendo la Gobernabilidad*, 2. CADEP.
- Acemoglu, D., & Robison, J. (2012). *Por qué fracasan los Países*. DEUSTO.
- Arce, L., Birch, M., Borda, D., Herken, J. C., Masi, F., Ovando, F., y otros. (2011). *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. (F. Masi, & D. Borda, Edits.) Paraguay: QR impresiones.
- BID. (2010). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (C. Scartascini, P. Spiller, & E. Stein, Edits.) Colombia: Mayol Ediciones S.A.
- CADEP. (2012). *Monitoreo Fiscal. Años 2002-2012*. Observatorio Fiscal(4).
- CEPAL; AECID. (2011). *Institucionalidad y Desarrollo Económico en América Latina*. (L. Bértola, & P. Gerchunoff, Edits.) Santiago de Chile, Chile.
- Fondo Monetario Internacional. (2005). *Perspectivas de la Economía Mundial*.
- Krause, M. (2012). *Índice de Calidad Institucional 2012*. México D.F: RELIAL.
- Romer, D. (2006). *Macroeconomía Avanzada* (Tercera ed.). Mc Graw Gill.
- Rosende, F. (2008). *Las instituciones en el crecimiento económico. Estudios Públicos*(111).
- Ruíz Díaz, F. (s.f.). *Apuntes de Macroeconomía Avanzada*. San Lorenzo, Paraguay.