

Área: Ciencias Sociales; **Disciplina:** Economía; **Tema:** Desarrollo nacional;
Idioma: Español; **Escritura:** Individual

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy43-25-1-1a-04>

BIBLID: 0251-2483 (2025-1), 76-99

Paraguay y sus nuevos desafíos: mayor productividad y diversificación productiva

*Paraguay and its new challenges:
greater productivity and productive diversification*

Dionisio Borda¹ 

¹Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya,
Asunción, Paraguay.

Correspondencia: dborda@cadep.org.py

Artículo enviado: 12/1/2024

Artículo aceptado: 21/6/2024

Conflictos de Interés: ninguno que declarar.

Fuente de financiamiento: sin fuente de financiamiento.

- **Editor responsable:** Carlos Anibal Peris . Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Asunción, Paraguay.
- **Revisor 1:** Ramon Fogel . Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios. Asunción, Paraguay.
- **Revisor 2:** Darío Sarah . Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Asunción, Paraguay.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Citación Recomendada: Borda, D. (2025). Paraguay y sus nuevos desafíos: mayor productividad y diversificación productiva. Estudios paraguayos, Vol.43(1), pp.76-99. <https://doi.org/10.47133/respy43-25-1-1a-04>

Resumen: Este artículo analiza los desafíos económicos de Paraguay para lograr desarrollo sostenible mediante el aumento de la productividad y diversificación productiva. Paraguay mantiene estabilidad macroeconómica, pero el crecimiento se moderó desde 2013, afectando la reducción de pobreza. La economía presenta alta dependencia del sector agrícola (soja, carne), generando vulnerabilidad a choques externos. Para incrementar productividad se proponen cinco intervenciones: fortalecer el ecosistema empresarial, mejorar competencia, desarrollar capacidades emprendedoras, facilitar financiamiento y acceso a mercados. La diversificación incluye desarrollo agroindustrial, sectores emergentes, cadenas de valor y clusters especializados. Los determinantes nacionales de productividad requieren mejoras en instituciones, innovación, educación e infraestructura, donde Paraguay presenta indicadores rezagados regionalmente.

Palabras clave: productividad; diversificación productiva; desarrollo económico; Paraguay; agroindustria.

Abstract: This article analyzes Paraguay's economic challenges in achieving sustainable development through increased productivity and productive diversification. Paraguay maintains macroeconomic stability, but growth has moderated since 2013, affecting poverty reduction. The economy shows high dependence on agriculture (soybeans, beef), creating vulnerability to external shocks. To increase productivity, five interventions are proposed: strengthening business ecosystem, improving competition, developing entrepreneurial capabilities, facilitating financing and market access. Diversification includes agribusiness development, emerging sectors, value chains and specialized clusters. National productivity determinants require improvements in institutions, innovation, education and infrastructure, where Paraguay shows lagging regional indicators.

Keywords: productivity; productive diversification; economic development; Paraguay; agribusiness.

Introducción

El desarrollo económico sostenible e inclusivo depende de un aumento significativo en la productividad económica, acompañado de una diversificación amplia y eficiente de la estructura productiva. El objetivo de este artículo consiste en analizar dos componentes claves del desarrollo económico: la productividad económica y la diversificación de la matriz productiva. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente para mejorar el retorno a los factores productivos -capital y trabajo- y enfrentar los choques externos como más resiliencia y más diversificación, disminuyen los efectos adversos. Esta sinergia es clave para asegurar un crecimiento económico más sólido, equilibrado y justo. Como país, es fundamental diseñar e implementar una estrategia y políticas bien estructuradas para alcanzar estos objetivos en el mediano y largo plazo.

Este artículo aborda la relevancia de la productividad y como incrementarlo y, luego, trata la importancia de la diversificación de la matriz productiva y opciones para su diversificación. La siguiente sección resalta la importancia de la productividad desde la perspectiva regional y concluye con los determinantes de la productividad a nivel nacional o país

Relevancia de la productividad

La productividad es un concepto que mide la eficiencia con la que se utilizan los recursos en la producción de bienes y servicios. En términos simples, se refiere a la cantidad de *output* (resultados: productos o servicios) generados por unidad de input (recursos empleados, como trabajo, capital, materias primas, etc.).

La productividad puede analizarse desde diversas perspectivas, como *productividad laboral* que mide el output producido por cada trabajador o por cada hora de trabajo; *productividad del capital* que mide la eficiencia con la que se usa el capital en la producción, y la *productividad total de los factores (PTF)*, que considera el impacto conjunto del trabajo y el capital en el crecimiento del output o producto, incluyendo la tecnología y la innovación.

Un aumento en la productividad es clave para el crecimiento económico, ya que permite producir más bienes y servicios con los mismos recursos o incluso menos, lo que puede mejorar la competitividad de un país o empresa por la mayor eficiencia lograda en la producción y por la optimización en el uso de los factores (capital, trabajo, tierra y tecnología).

El PIB per cápita es el Producto Interno Bruto total de un país dividido por su población. Este indicador refleja el valor promedio de bienes y servicios producidos por persona y por año en una economía, y se utiliza generalmente como indicador del bienestar económico y como un *proxy*, o variable sustituta, de la productividad. Sin embargo, el PIB per cápita incluye no solo la productividad del trabajo; es decir, lo que un trabajador produce, sino también el de otros factores como la estructura demográfica, la tasa de empleo, la inversión en capital material, y la participación laboral.

El PIB per cápita es útil para comparaciones de bienestar o estándares de vida entre países, pero no refleja específicamente la eficiencia con la que se utilizan los recursos productivos. La productividad, en particular la productividad laboral, se mide más específicamente como el PIB por trabajador o el PIB por hora trabajada. Esto refleja qué tan eficientemente es lo que cada trabajador o cada hora de trabajo produce bienes o servicios en una economía.

Una mayor productividad significa que un país está produciendo más bienes y servicios con los mismos recursos de trabajo, lo que puede deberse a mejores tecnologías, infraestructura, educación o habilidades de los trabajadores. La productividad laboral tiene un impacto significativo en el PIB per cápita, pero no es lo único que lo determina.

Por ejemplo, un país puede tener un PIB per cápita alto debido a una alta participación laboral; es decir, muchas personas trabajan, o debido a ingresos de capital, aunque su productividad laboral sea baja. Por otro lado, un país con una población pequeña pero altamente productiva podría tener un PIB per cápita elevado a pesar de tener una economía pequeña en términos absolutos.

El PIB per cápita puede ser una aproximación cuando no hay otros datos disponibles, pero puede ser influenciado por otros factores, como ya se digiera, como la demografía o el desempleo, lo que podría no dar una imagen exacta de la verdadera productividad del país.

En resumen, el PIB per cápita puede dar una indicación general del desempeño económico de un país, pero, para comparaciones específicas de productividad entre países, es preferible usar medidas como el PIB por trabajador o PIB por hora trabajada.

Incrementar la productividad

El reporte de crecimiento de Paraguay del Banco Mundial (2024), sugiere tres transformaciones necesarias de cara al futuro para un salto significativo en el crecimiento económico: aumentar la productividad; generar resiliencia frente a choques externos; y administrar los recursos naturales de manera sostenible, o sea potenciar la sostenibilidad. El libro formula la pregunta ¿por qué es necesario aumentar la productividad en Paraguay?

80

El reporte plantea que la economía de Paraguay podría haber crecido aún más rápido en las últimas dos décadas si hubiera invertido más en activos que aumenten la productividad de los trabajadores. Prosigue el reporte que, un aumento de productividad, particularmente en los sectores de manufactura y servicios, favorecerá la diversificación productiva y la creación de empleos de calidad. El crecimiento de la productividad de las empresas es determinante para la creación de más empleo de calidad.

Al mismo tiempo, este interesante estudio sugiere la eliminación de las barreras que impiden a las empresas ingresar al mercado, competir e innovar y podría ayudar a aumentar la productividad. Las empresas identifican a la competencia y el difícil acceso al financiamiento como algunos de los principales obstáculos a la expansión empresarial.

Concluye el documento mencionado en el tema de la productividad que existen múltiples intervenciones públicas que apoyarían el

desarrollo de un sector privado más amplio y dinámico y cita cinco aspectos:

1. fortalecer el ecosistema de negocios para que las empresas ingresen y salgan del mercado de manera rápida y eficiente;
2. continuar mejorando el entorno, haciendo cumplir mejor las políticas de competencia y los derechos de propiedad intelectual para garantizar condiciones igualitarias;
3. evaluar y ajustar en la medida que sea necesaria los programas existentes para desarrollar las capacidades de los emprendedores;
4. aumentar el acceso al financiamiento del sector empresarial, especialmente al inicio de sus operaciones, ya que es un determinante fundamental de la formalidad; y
5. facilitar el acceso a los mercados simplificando los reglamentos para la importación y la exportación, mejorar el acceso y exactitud de la información a los comerciantes y fortalecer los programas de promoción de la exportación.

81

Estos esfuerzos, enfatiza el documento, deberían diseñarse orientándose cuidadosamente para garantizar que el costo de aplicar políticas en apoyo del sector privado no sea superior a los beneficios. Por el peso de la actividad agropecuaria en nuestra economía, es pertinente y relevante centrarse en la productividad agrícola.

En primer lugar, la inversión en tecnología agrícola es crucial. La adopción de técnicas agrícolas avanzadas como la agricultura de precisión, el uso de maquinaria moderna y el acceso a semillas mejoradas son fundamentales para maximizar los rendimientos.

En segundo lugar, es vital mejorar la capacitación de los productores, brindando formación y asesoramiento técnico sobre mejores prácticas de cultivo y manejo de recursos. Además, el acceso a financiamiento es esencial para que los pequeños y medianos productores puedan realizar inversiones que aumenten su productividad.

En este contexto, el gobierno tiene un rol importante que desempeñar en el diseño de políticas que favorezcan estas mejoras. La facilitación del acceso a tecnologías innovadoras y el establecimiento de un entorno de negocios que fomente la inversión privada son aspectos clave. También es importante la creación de redes de colaboración entre universidades, centros de investigación y el sector privado, para fomentar la innovación en el ámbito agrícola.

El aumento de la productividad es clave para el crecimiento económico sostenible. En el caso de Paraguay, cuyo sector agrícola representa una proporción significativa del PIB y de las exportaciones, mejorar la eficiencia y el rendimiento de la producción agrícola es fundamental para avanzar hacia un modelo económico más competitivo. A continuación, se enumeran las políticas públicas aconsejables para mejorar la productividad, en nuestro caso centrado en sector agrario:

Innovación en tecnología agrícola

La agricultura paraguaya sigue estando dominada por métodos tradicionales entre los pequeños y medianos productores. Sin embargo, la *agricultura de precisión*—el uso de tecnologías como sensores, drones, GPS y análisis de datos—puede transformar el sector agrario. La agricultura de precisión es utilizada en el país por el sector de agronegocios, o agricultura empresarial del complejo granelero (soja, maíz, trigo, arroz) Esta tecnología permite tomar decisiones informadas sobre el riego, el uso de fertilizantes y el control de plagas, lo que optimiza los insumos y reduce los costos.

La implementación de *maquinaria moderna* también mejora significativamente la productividad. Equipos como sembradoras y cosechadoras más eficientes reducen el tiempo de trabajo y las pérdidas durante las cosechas, mientras que los sistemas de riego avanzados permiten un uso más racional del agua, especialmente en regiones con escasez de recursos hídricos.

Capital humano o Capacitación y desarrollo de habilidades:

Aumentar la *productividad del capital humano* es otro aspecto crucial. La educación y capacitación técnica son esenciales. Mejorar la formación profesional en áreas técnicas y científicas, especialmente en agricultura avanzada, manufactura y tecnologías industriales, es clave para aumentar la productividad. Invertir en la formación y retención de talento es igualmente vital.

Muchos agricultores y trabajadores rurales en nuestro país, carecen de acceso a capacitación técnica avanzada, lo que limita su capacidad para adoptar nuevas tecnologías o mejorar sus métodos de trabajo. Programas de formación en prácticas agrícolas sostenibles, manejo de recursos naturales y el uso de nuevas tecnologías pueden aumentar considerablemente la eficiencia productiva.

Las instituciones educativas y los centros de investigación, en colaboración con el sector privado y el gobierno, pueden desempeñar un papel esencial en la *transferencia de conocimiento* y en la investigación aplicada a las necesidades del sector agrícola paraguayo.

Infraestructura y logística

Paraguay, al ser un país mediterráneo, enfrenta desafíos logísticos e infraestructura para acceder a mercados internacionales. Aumentar la productividad no solo depende de lo que ocurre en el campo, sino también de la infraestructura que conecta a los productores con los mercados. Mejorar la *infraestructura de transporte y logística*, como carreteras, puentes y puertos, es vital para reducir costos y tiempos de traslado de los productos agrícolas a los mercados locales y externos.

La mejora de *infraestructura de almacenamiento* constituye otro aspecto clave. Los silos modernos y otros sistemas de almacenamiento reducen las pérdidas postcosecha, permitiendo a los agricultores conservar sus productos y venderlos en momentos más rentables.

Para mejorar la productividad de una economía como la de Paraguay, que depende principalmente del sector primario, y

necesario desarrollar su sector industrial, para lo cual, hay varios factores clave a considerar:

Acceso al financiamiento

Proveer crédito accesible para pequeños y medianos productores es clave para que puedan invertir en tecnología y mejorar sus capacidades. Los programas de apoyo financiero también juegan un papel relevante.

Un obstáculo para el aumento de la productividad en nuestro país es el *limitado acceso a financiamiento* por parte de los pequeños productores. Sin acceso a créditos viables, muchos agricultores no pueden invertir en mejoras tecnológicas o adquirir insumos de alta calidad. Para resolver este problema, es esencial que se promuevan políticas públicas que faciliten el acceso a crédito rural y ofrezcan incentivos o subsidios para modernizar a la agricultura familiar (pequeños productores). Además, el desarrollo de *tecnología financiera* especializadas en el financiamiento agrícola puede hacer más accesibles los préstamos y seguros agrícolas, reduciendo el riesgo para los pequeños productores

Instituciones sólidas y políticas públicas efectivas

Son necesarias la mejora en la gobernanza, junto con políticas claras y eficientes que promuevan la inversión, la formalización de la economía y la competitividad. Además, crear un entorno regulatorio favorable para las empresas y las unidades productivas pequeñas, la política agrícola estatal debería facilitar la innovación y la productividad. Ampliar la base productiva, o la diversificación, es fundamental para no depender excesivamente de un solo sector.

Incentivar la inversión en sectores industriales y tecnológicos emergentes, como manufactura, procesamiento de alimentos o biotecnología, puede equilibrar la economía y reducir vulnerabilidades.

Al no tener salida al mar, Paraguay depende de acuerdos comerciales regionales y globales para exportar sus productos.

Fortalecer acuerdos comerciales, mejorar la integración con mercados internacionales y reducir las barreras al comercio son esenciales para aprovechar economías de escala.

Una agricultura más sostenible y el uso responsable de los recursos naturales, como el agua y la tierra, son esenciales para mantener la productividad a largo plazo y evitar la degradación ambiental que pueda poner en riesgo el crecimiento futuro. Implementar estos factores ayudaría a impulsar la productividad, el desarrollo económico y la diversificación en la economía paraguaya.

Importancia de la diversificación productiva

En este artículo, se focalizará, en primer lugar, en la inversión física (infraestructura, energía y transporte, logística y tecnología) y el capital humano (salud, educación, seguridad social, nutrición, agua y saneamiento ambiental, vivienda) para aumentar la productividad y mejorar la distribución del ingreso; en segundo lugar, en el desarrollo de la diversificación de la producción, especialmente la necesidad de ampliar la matriz productiva incluyendo la agroindustria e industrias no clima dependientes. Estos temas se desarrollan seguidamente.

La diversificación productiva se refiere al proceso mediante el cual una economía amplía su base de producción a nuevas áreas, industrias o sectores. Esto implica desarrollar nuevos productos o servicios o mejorar los existentes, lo cual reduce la dependencia excesiva de unos pocos sectores, productos o mercados.

Existen dos tipos principales de diversificación: La primera, la diversificación horizontal y esta ocurre con la expansión hacia productos o servicios que no están relacionados con los productos actuales de una economía o sector. La segunda, la diversificación vertical que implica una expansión a lo largo de la cadena de valor, como pasar de la producción de materias primas a la fabricación de bienes finales o la prestación de servicios más especializados.

La diversificación productiva es crucial para aumentar la resiliencia económica, mitigar riesgos asociados a choques externos (por ejemplo, precios de materias primas), y fomentar el crecimiento

económico a largo plazo. Además, puede potenciar la innovación y la creación de empleo en nuevos sectores, incrementando las oportunidades económicas.

La diversificación productiva es esencial para garantizar un desarrollo económico sostenible y reducir la vulnerabilidad de la economía paraguaya a las fluctuaciones internacionales de precios de productos básicos como la soja o la carne. La sobre dependencia en estos sectores ha hecho que Paraguay sea particularmente sensible a choques externos, como cambios en la demanda global o condiciones climáticas adversas.

Para avanzar en la diversificación productiva, Paraguay debe aprovechar su potencial en sectores como la agroindustria, la manufactura liviana y los servicios. El desarrollo de cadenas de valor que incluyan la transformación de materias primas en productos con mayor valor agregado permitiría no solo aumentar los ingresos, sino también generar empleo de mayor calidad. En este sentido, el país podría explorar oportunidades en la producción de biocombustibles, la industria alimentaria y el procesamiento de productos agropecuarios para la exportación.

Además, Paraguay tiene una ventaja geográfica estratégica en América del Sur, lo que le permite posicionarse como un centro logístico para el comercio internacional. La mejora de la infraestructura de transporte y logística es, por lo tanto, una prioridad para facilitar tanto la diversificación productiva como el acceso a nuevos mercados.

La diversificación productiva implica ampliar la base económica de un país, reduciendo la dependencia de un número limitado de sectores o productos. En el caso de Paraguay, esta dependencia está centrada en la agricultura (especialmente soja y carne). Aunque estos productos han sido importantes para el crecimiento, hacen que la economía sea vulnerable a choques externos como cambios en los precios internacionales o eventos climáticos adversos.

Opciones para la diversificación productiva

Para ampliar la base productiva o diversificación, de nuestra economía depende de los siguientes factores:

Desarrollo de la agroindustria

Paraguay tiene un gran potencial para desarrollar la *agroindustria*, lo que significa agregar valor a los productos agrícolas antes de exportarlos. En lugar de vender soja o maíz como productos básicos, el país podría enfocarse en el procesamiento para la producción de aceites, biocombustibles o alimentos elaborados. Esto no solo generaría más ingresos, sino también empleo de mayor calidad y oportunidades para la exportación de productos con mayor valor agregado.

La *producción de biocombustibles* es una opción interesante dada la producción de soja y otros cultivos energéticos en Paraguay. Al promover el desarrollo de este sector, Paraguay podría diversificar su economía y al mismo tiempo contribuir a la sostenibilidad ambiental, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles.

87

Impulso a sectores industriales emergentes

Más allá de la agroindustria, es necesario identificar y apoyar el crecimiento de sectores industriales emergentes, como la *manufactura liviana*. La producción de bienes manufacturados que no requieren grandes cantidades de capital ni alta tecnología puede generar empleo en áreas urbanas y rurales. Esto también puede facilitar la integración de Paraguay en cadenas globales de valor.

La *exportación de servicios* es otro sector con potencial, especialmente en áreas como *tecnología de la información y comunicación (TICs)* y servicios de outsourcing (subcontratación). Paraguay tiene una población joven, y con una inversión adecuada en educación tecnológica, podría posicionarse como un proveedor de servicios a nivel regional.

Desarrollo de cadenas de valor

Paraguay debería centrarse en la creación de *cadenas de valor integradas*, donde las materias primas se transformen en productos más complejos dentro del país. Por ejemplo, en lugar de exportar carne en bruto, podría fomentarse la creación de plantas de procesamiento que permitan exportar cortes de carne procesada, embutidos o productos cárnicos listos para el consumo.

Este enfoque también podría aplicarse a productos no tradicionales como el sésamo, la chía y otros cultivos que están ganando popularidad en los mercados internacionales. Al fomentar la innovación en estos productos, Paraguay puede generar nuevos mercados y reducir su dependencia de los productos tradicionales.

Desarrollo del turismo y otros servicios:

La diversificación también puede abarcar sectores no agrícolas, como *el turismo*. Paraguay tiene una rica historia cultural y natural que, con inversiones adecuadas en infraestructura y promoción, podría atraer a más visitantes internacionales. Esto crearía una fuente adicional de ingresos y empleo, especialmente en áreas rurales.

Además, *el turismo ecológico* puede vincularse con la sostenibilidad ambiental, aprovechando las áreas protegidas y reservas naturales para atraer visitantes interesados en la naturaleza y la conservación.

Desarrollo de cluster y otras opciones de diversificación

El estudio sobre el desarrollo económico de la República de Paraguay (2000) de cooperación técnica de Japón (JICA por sus siglas en inglés) plantea como una estrategia de diversificación, el desarrollo de los cluster agroindustrial. Se denomina el cluster de industrias y empresas directa o indirectamente relacionadas, que une la agricultura con la industria. Se consideraron 13 productos como potenciales: soja, trigo, maíz, sorgo, mandioca, algodón,

naranja, melón, tomate, paraíso gigante, carne vacuna, cerdo y pollo. Y se propone seis clusters a partir de los trece rubros seleccionados como de alta prioridad para mejorar la competencia.

- *Cluster de balanceados*, en base a la materia prima de expeler de soja, maíz, mandioca y salvado de trigo. Los productos finales serían pollos, cerdos y productos lácteos, cuyos mercados serían los países del MERCOSUR.
- *Cluster de hortaliza*, se partiría del tomate como materia prima para fabricar como producto final pure de tomate a ser comercializado en los países de la Unión Europea.
- *Cluster de frutas plantea* el estudio como materia prima la naranja para producir como jugo de naranja con posibilidades de comercializar en la región y en los países de la Unión Europea como jugo concentrado,
- *Cluster de Algodón*, como materia prima la fibra de algodón destinada a la fabricación de tela, hilo y pantalones de algodón, pensando en los mercados de Argentina y Brasil y a largo plazo a exportar a países del primer mundo.
- *Cluster de madera* parte como materia prima el paraíso gigante para fabricar madera aserrada, muebles y materiales de ebanistería. Los potenciales mercados son los países del MERCOSUR y posibilidades de exportar a otros países.
- Por último, el *cluster de metalmecánica*, usando como materia prima chatarra de hierro, electricidad, hierro y acero. Con estas materias primas, podrían fabricar horno eléctrico para acero, pequeñas maquinarias, y obras. Este pionero estudio sirvió para desarrollar alguno de las cadenas de valores actuales.

Además, cabe mencionar el libro *Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay* que publicamos, Borda, D y Caballero, M (2020) donde planteamos el crecimiento económico diversificado y sostenible a través de un diseño e implementación de una estrategia de desarrollo que genere bienestar social y preserve el patrimonio natural basado en la producción de varios rubros y en una mayor transformación industrial entre esas opciones incentivar la

agricultura orgánica, la frutihorticultura, la reforestación, las cadenas agroindustriales inclusivas y energías renovables. La agroindustria de alimentos tiene una gran potencialidad que puede aumentar el valor agregado, genera empleo, ampliar la oferta de exportaciones.

Se menciona que el sector pecuario también puede aumentar la diversificación más allá de la producción bovina. Las opciones son ampliar la producción aviar, porcina, y ovina que al mismo tiempo son buenas opciones para la agricultura de pequeña escala e insistir en la industrialización y exportación a nuevos mercados.

Además, la energía hidroeléctrica debería ser convertida en desarrollo industrial como la producción de ferro silicio y la producción de hidrogeno que son electro intensivas. La industrialización de la producción forestal como la celulosa, muebles, partes y parquet pueden ingresar en el mercado de exportación. Los biocombustibles, aceites vegetales y etanol, paneles solares son opciones alternativas de producción.

La industria manufacturera debería ser impulsada como los productos farmacéuticos, textiles, polímeros, metalmecánica, aceites esenciales y artesanías. La investigación y desarrollo debe formar parte de la estrategia público privado y líneas de crédito que acompañe el desarrollo industrial. La industria puede aumentar en la generación de empleo y ampliar la oferta de exportación.

90

El aumento de la productividad y la diversificación productiva son pilares fundamentales para que Paraguay pueda reducir su vulnerabilidad a los cambios del mercado internacional y asegurar un crecimiento económico sostenible. Al mejorar la eficiencia de sus sectores clave mediante innovaciones tecnológicas, infraestructura adecuada y acceso a financiamiento, y al expandir su base productiva hacia nuevos sectores e industrias, el país puede fortalecer su economía y mejorar la calidad de vida de su población.

El desafío es claro: Paraguay debe aprovechar las oportunidades en sus sectores estratégicos, pero al mismo tiempo reducir su dependencia de los productos agrícolas tradicionales. Esto permitirá crear una economía más robusta y resiliente, capaz de enfrentar los retos del futuro,

En resumen, el aumento de la productividad y la diversificación productiva son conceptos interrelacionados. Mientras que la productividad se centra en mejorar la eficiencia en la producción, la diversificación busca ampliar las bases de producción, lo que puede, a su vez, influir en la productividad al introducir nuevas tecnologías y prácticas productivas en diferentes sectores.

Relevancia de la productividad desde la perspectiva regional

Las posibilidades de éxito, las recomendaciones sobre políticas que eleven la productividad deben tener en cuenta la manera en que están organizados los intereses privados y la capacidad del Estado y del sistema político para coordinar y poner en práctica esas políticas. Aunque estas circunstancias son difíciles de cambiar radicalmente, las posibilidades de éxito pueden mejorar si todo se concentra sólo en unos pocos puntos como los citados a continuación.

91

Hacer de la productividad un tema central del discurso público como lo son actualmente el crecimiento, la inflación o el desempleo y en ocasiones incluso pueden ser algo tan difuso como la competitividad. El crecimiento de la productividad depende de que los ciudadanos y los formadores de opinión, le exijan al sistema políticos, políticas adecuadas,

Difundir los efectos de las políticas en la productividad a largo plazo. Esto se aplica a las políticas directas de crecimiento de la productividad y otro con efecto indirecto como las políticas sociales o tributarias. Es necesario explicar de qué manera estas políticas influyen en la productividad de los sectores beneficiados, como las microempresas o los trabajadores informales, así como en la productividad agregada de todos los sectores productivos. Para ello será necesario crear instituciones independientes y transparentes que den seguimiento y evalúen los efectos.

Incorporar a la empresa y a los trabajadores en el debate sobre políticas por medio de organizaciones al más alto nivel que representen los intereses nacionales y no por medio de grupos

sectoriales o de intereses más específicos. También es útil promover la formación de agrupaciones con la cobertura más amplia posible y fortalecer sus capacidades.

Invertir en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para adoptar políticas de largo plazo. Cuando las perspectivas de su carrera profesional son de más largo plazo, los legisladores, los funcionarios públicos y los jueces pueden invertir más en sus capacidades y en establecer formas eficaces de cooperación con otros actores.

Hacer participar a entidades que garanticen la credibilidad gracias a su independencia política, seriedad técnica y permanencia en la escena nacional. Esta descripción puede aplicarse a ciertas entidades académicas, organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales que pueden facilitar las transacciones y supervisar el cumplimiento de los compromisos

Prever las consecuencias indirectas de las reformas en las acciones políticas. La productividad debe aislarse de esas tendencias hacia la fragmentación. Sería arriesgado proponer una receta de políticas para mejorar la productividad porque son las circunstancias económicas, sociales, institucionales y políticas de cada país las que determinan la conveniencia, viabilidad, eficacia y la estabilidad de las políticas. El reto es ahora lograr un consenso social políticamente factible a favor de la productividad para que esta estabilidad macroeconómica conduzca a un proceso de desarrollo estimulado por el crecimiento de la productividad y que es el verdadero cimiento de una prosperidad compartida y duradera

Determinantes de la productividad a nivel nacional

Este apartado del estudio toma como referencia los hallazgos de la publicación reciente del Banco Mundial (2024) llamado *Reporte de Crecimiento de Paraguay*, que sostiene que Paraguay ha sido un modelo de estabilidad macroeconómica, pero al igual que el resto de la región, el crecimiento promedio se ha moderado desde 2013, lo que ha afectado el ritmo de la reducción de la pobreza en la última década (2013-2023).

Por consiguiente, para acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza, el gobierno y el sector privado deberían concentrar sus esfuerzos en cuatro frentes: continuar aumentando la resiliencia frente a choques externos, incrementar la productividad de la economía, lograr la sostenibilidad del crecimiento y disminuir la brecha de la desigualdad y la exclusión social.

El estudio mencionado plantea que las mejoras en la calidad y eficiencia de las instituciones públicas, la eficiencia del mercado, la innovación, la educación y la infraestructura, potenciarán la productividad de la economía. Asimismo, sugiere la diversificación de las exportaciones para disminuir la dependencia de recursos naturales, pero es un proceso que llevará tiempo. La continuación de la política macroeconómica y fiscal comprometidas con la estabilidad, la profundización del sector financiero y las políticas de mitigación de riesgo aumentarán la resiliencia económica. Paraguay no tiene que elegir entre rentabilidad y sostenibilidad. Ambos son posibles y complementarios. Una producción más sostenible generará una economía más fuerte y próspera.

93

Afirma que persisten desigualdades en el desarrollo humano, lo que puede limitar el crecimiento inclusivo. La alta dependencia de recursos naturales señala la necesidad de ajustar algunos aspectos del modelo de crecimiento paraguayo para lograr un crecimiento más rápido, más inclusivo y sostenible. Paraguay necesita desarrollar una mayor resiliencia ante los choques, impulsar la productividad de las empresas para crear más empleo de calidad y administrar mejor sus recursos naturales.

¿Por qué necesita Paraguay impulsar el crecimiento de la productividad? El ritmo de crecimiento más lento durante la última década puede explicarse por un déficit histórico de inversión, y por lo tanto falta de crecimiento más significativo de la productividad total de los factores (PTF).

A principios de la década de 2000, Paraguay estaba saliendo de periodos de inestabilidad política y recesión que había dejado subutilizado una gran parte de su acervo de capital existente. Esto fue evidente por la alta relación capital-producto en ese momento que fue del 12% superior a lo esperado para su nivel de ingreso. A

medida que se estabilizó el entorno político y económico, la utilización del acervo de capital existente mejoró y condujo a un crecimiento más rápido durante el periodo 2002-2013.

Durante este periodo, dos tercios de la ganancia del PIB fueron impulsados por el crecimiento de la PTF. Pero, esto probablemente reflejó factores cíclicos como precio más alto de los commodities en lugar del progreso tecnológico. Mejoras en el nivel educativo también había hecho que los trabajadores fueran más productivos. Por el contrario, la profundización del capital, o sea la relación capital por mano de obra, no contribuyó al crecimiento ya que los niveles de inversión se mantuvieron bajos. El acervo de capital público per cápita, de hecho, cayó un 0,3% anual en promedio durante 2002-2013, a diferencia de sus pares. El acervo de capital privado per cápita aumentó un 2,2% anual en promedio durante el periodo, pero a un ritmo más lento que el de sus pares

Para el 2013, el excedente de capital por trabajador del que antes disfrutaba Paraguay se había convertido en escasez ya que el crecimiento de empleo había superado el crecimiento de la inversión. Como resultado los trabajadores paraguayos comenzaron a perder terreno en términos de la cantidad de capital utilizado en la producción en relación con el trabajador promedio de las economías de altos ingresos. Durante 2013-2019 el acervo de capital tanto público como privado se aceleró a un ritmo similar al del resto de la región, lo que condujo a un aumento en la relación capital físico por trabajador y una expansión de su contribución al crecimiento.

Sin embargo, el crecimiento de la PTF se desaceleró entre 2013 y 2019 y su contribución se volvió negativa durante este periodo. Esto probablemente refleja ambos efectos del ciclo económico, es decir, precios globales más bajos de la exportación primaria, así como el hecho de que el aumento de la inversión no contribuyó a una mayor adopción tecnológica y, por tanto, el crecimiento de la PTF se desaceleró entre 2013 y 2019 y su contribución se volvió negativa durante este periodo.

Entre 2013 y 2019 la inversión física se ha dirigido a estructuras en lugar de maquinaria y equipo de transporte que los trabajadores

pueden emplear en la producción. La inversión en activos de TIC también fue mínima y no contribuyó al crecimiento. Los desafíos institucionales podrían ser un factor que explique los bajos niveles de inversión privada y extranjera directa en Paraguay.

Una posible explicación es la percepción que Paraguay enfrenta desafíos institucionales como el crimen organizado, la seguridad jurídica, la protección de los derechos de propiedad intelectual y el lavado de dinero. Según el proyecto de justicia mundial 2023, Paraguay es considerado menos eficaz que la mayoría de los países de la región en aspectos como la justicia civil y penal y la aplicación de la normativa, a pesar de más eficaz que en otros aspectos del Estado de derecho.

De hecho, Paraguay tiene un 25% menos de probabilidades de ser elegido país receptor de la inversión extranjera directa en comparación con países similares que se percibe que tiene mejores instituciones a pesar de contar con un entorno macroeconómica más estable. Aunque el régimen de antilavado de dinero y el financiamiento del terrorismo de Paraguay ha mejorado significativamente otras áreas incluyendo la supervisión de medidas preventivas y la inteligencia financiera, todavía requieren mejoras.

El gobierno mediante Secretaria de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), ha tomado varias acciones para alinearse en los estándares internacionales, incluyendo la implementación de políticas de seguridad, protección de datos y mejoras en la capacidad de su personal y también un plan de acción para abordar debilidades identificadas por Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

El nivel de inversión pública tiene un impacto directo en la inversión privada. La inversión pública puede estimular la inversión privada en las economías emergentes al afectar la demanda, aumentar la confianza de los inversores y proporcionar infraestructura básica.

De hecho, en Paraguay el multiplicador fiscal es mucho mayor para el gasto de capital público que para el gasto corriente. No obstante, la inversión pública de Paraguay solo promedió el 3,5% del PIB entre el 2002 y 2019, un 34-46% menos que el promedio de América Latina y el Caribe.

Los mercados financieros en desarrollo podrían aumentar la cantidad de crédito disponible para la inversión. Si bien el crédito al sector privado ha crecido al 51,3% del PIB en Paraguay en 2022 sigue siendo inferior a la mediana de sus pares regionales y países de ingreso mediano-alto y se concentra en el sector bancario.

Los mercados de capitales también son pequeños, con un volumen de negociación de alrededor de 3400 millones de dólares en el 2021 y la penetración de los seguros es limitado. Como resultado de esto, las empresas citan el acceso a la financiación como una de las principales limitaciones para expandir su negocio en Paraguay. El sistema de pensión fragmentado tampoco canaliza suficientemente los ahorros nacionales hacia las inversiones, aunque con un 23 % del PIB, la tasa de ahorro nacional bruto de Paraguay es, de hecho., es más alta que la de sus pares.

La eficiencia de los mercados, la innovación y la infraestructura y la educación como condición para aumentar la productividad, así como fomentar la creación y expansión de empresas formales para crear más y mejores empleos. La productividad es clave para el crecimiento sostenido a largo plazo. Dada su importancia, es fundamental analizar cómo diferentes instrumentos de políticas pueden ayudar a impulsar la productividad. Citamos a continuación las medidas necesarias para aumentar la productividad,

Innovación: o sea gasto en I + D, inversión más desarrollo, como porcentaje del PIB, el número de patente por cada cien personas y el número de artículos de revistas científicas y tecnológicas por cada cien personas. *Educación;* gasto público en educación como porcentaje del PIB; tasa de logros en educación secundaria y terciaria como porcentaje de la población de 25 años o más y puntuaciones de PISA. *Eficiencia:* puntajes relacionados con los mercados de producción los mercados financieros es decir el índice de desarrollo financiero del FMI y los indicadores del mercado laboral salario mínimo como porcentaje del valor agregado por trabajador, indemnización por despido como semanas de salarios y la proporción de mujeres en el sector no agrícola. *Infraestructura:* número de suscripciones de telefonía móvil por cada 100 personas, suministro de electricidad kilowatt por 100 personas, carretera o pavimentado kilómetro por 100 personas, acceso a

fuentes de agua mejorada como porcentaje de la población y la calidad de comunicación. *Instituciones*: puntaje de normalización para índice que mide la voz y rendición de cuentas, control de la corrupción y efectividad del gobierno. Estabilidad política, calidad regulatoria y Estado de derecho y rendición de cuentas sobre la productividad.

Los datos de Paraguay en los seis indicadores están muy por debajo de los países de la región y en algunos de estos indicadores tales como educación, instituciones e infraestructura, el país está entre los países más atrasados a nivel global. En consecuencia, la productividad de la economía paraguaya es extremadamente muy baja, convirtiéndose en uno de los desafíos más urgentes de ser encarado por el gobierno en su planificación y asignación de recursos financieros y humanos. , o sea, una estrategia de aumento sustancial en la productividad en las próximas décadas.

Los desafíos para aumentar la productividad y la diversificación de la economía paraguaya plantean las siguientes prioridades: Primero crear más empleos de calidad que brinden protección adecuada a los trabajadores y beneficios de seguridad social. Segundo invertir más en activos, por un lado, aumentar la productividad de los trabajadores y por otro, desarrollar los sectores de manufactura y servicios que favorecerá la diversificación productiva, descomprimiendo la presión sobre los recursos naturales y mejorando la resiliencia contra choques externos sea del clima o del mercado internacional. Tercero, acortar la brecha de la desigualdad, erradicar la extrema pobreza y bajar el nivel de la pobreza.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (2024). *Reporte de crecimiento de Paraguay*. Grupo Banco Mundial.
- Borda, D., & Caballero, M. (2020). *Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay*. CADEP.
- Cepal. (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A., & Yildirim, M. A. (2014). *The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity*. MIT Press.
- Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570-10575.
- Japan International Cooperation Agency. (2000). *Estudio sobre el desarrollo económico de la República de Paraguay*. JICA.
- Krugman, P. (2019). *The age of diminished expectations: U.S. economic policy in the 1990s* (4th ed.). MIT Press.
- Porter, M. E. (2008). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press.
- Rodrik, D. (2018). *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*. Princeton University Press.
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45(4-6), 827-838.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.
- Stiglitz, J. E. (2017). *The euro: How a common currency threatens the future of Europe*. W. W. Norton & Company.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2020). *Trade and development report 2020: From global pandemic to prosperity for all*. United Nations.
- Williamson, J. (2000). What should the World Bank think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, 15(2), 251-264.
- Wacquant, L. (2007b). La cárcel es una institución fuera de la ley. Conversación acerca de las cárceles de la miseria. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1, 153-160.
- Wacquant, L. (2009). Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social. Editorial Gedisa.
- Wacquant, L. (2010). Las cárceles de la miseria. Alianza.
- Wacquant, L. (2011a). Neoliberal penalty at work: A response to my Spanish critics. *Revista Española de Sociología*, 15, 115-123.
- Wacquant, L. (2011b). Forjando el Estado neoliberal: workfare, prisonfare e inseguridad social. *Prohistoria: Historia, Políticas de la Historia*, 16, 1-18.
- Yugueros, A. (2013). La delincuencia femenina: una revisión teórica. *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 16(2), 311-316.

Sobre el autor:

Dionisio Borda: Economista e investigador paraguayo que ha sido ministro de Hacienda del Paraguay en dos ocasiones (de 2003 a 2005 y de 2008 a 2012). Posee numerosos estudios tanto en el Paraguay como en el extranjero. Ha estudiado Maestrías en Economía en la Universidad de Wisconsin-Madison, EE. UU. (1984) y en la Universidad de Massachusetts, Amherst, EE. UU. (1986). Además, posee un Ph.D en Economía también por la Universidad de Massachusetts Amherst (1992). Aparte de los trabajos realizados a nivel gubernamental, durante décadas Borda ha desarrollado trabajos de investigación, principalmente desde el CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya), organización que fundó junto con Fernando Masi (1990), y desde donde ha publicado numerosas investigaciones que le han generado distinciones y reconocimientos.