

# REVISIÓN HISTÓRICA DE LA INSTAURACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO AGROEXPORTADOR EN PARAGUAY

---

## *Historical review of the introduction of the agro-export economic model to Paraguay*

Liliana Rocío Duarte Recalde<sup>1</sup>  
[rociohk@yahoo.com](mailto:rociohk@yahoo.com)

Recibido: 21 de abril de 2014  
Aprobado: 20 de julio de 2014

**Resumen:** La presente revisión histórica bosqueja la configuración del modelo económico vigente en Paraguay. Mediante una revisión bibliográfica, se identifica en las últimas décadas del siglo XIX la cimentación de la estructura productiva agroexportadora, con intensa presencia extranjera en el territorio nacional, que ha caracterizado al Paraguay hasta la actualidad. Se observa también que la limitada diversificación productiva del país se ha visto amortizada por coyunturas cíclicas favorables para el mantenimiento de su equilibrio macroeconómico, entre las que se incluyen los precios internacionales de los *commodities* producidos en el país y la construcción de represas hidroeléctricas con Argentina y Brasil, que han significado importantes fuentes de ingresos desde la década de 1970. No obstante, la limitada planificación estatal tendiente a una mayor independencia productiva, con potencial redistributivo, se manifiesta en la persistente debilidad estatal. Se argumenta, finalmente, que el modelo productivo vigente se vincula a intereses de grupos económicos que han alcanzado influencia política considerable, lo que dificulta cualquier posibilidad de cambio en dicho modelo.

**Palabras clave:** Paraguay, modelo agroexportador, desarrollo, dependencia.

**Abstract:** In this paper, we outline the historical development of the current economic model in Paraguay. Through a bibliographic review, we identify in the last decades of the nineteenth century the grounds that were laid for a system based on agro-exports, coupled with a strong foreign presence, which has characterized Paraguay until today. We observe also that Paraguay's limited economic diversification has been buffered by periods of favorable international conditions that helped maintain the country's macro-economic balance, such as the trading prices of its main export commodities and the building of hydro-electric dams with Argentina and Brazil, which have been important sources of income since the 1970s. However, the lack of strategic planning aimed at promoting greater productive independence with the potential for wealth redistribution can be perceived in the persistent weakness of the State. Based on this analysis, we argue that the Paraguayan current economic system is linked to special interests groups with considerable political influence, which makes it unlikely that government-led changes will be seen in the foreseeable future.

**Key words:** Paraguay, agro-export model, development, dependence.

<sup>1</sup> Investigadora asociada al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Paraguay.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo revisa las principales pautas históricas que han configurado el modelo económico vigente en Paraguay hasta la actualidad, instauradas a fines del siglo XIX, afianzadas durante el transcurso del siglo XX y profundizadas en las décadas recientes. La importancia de tal revisión radica en que, históricamente, la tenencia y explotación de la tierra en Paraguay ha sido un factor crítico en la configuración de las relaciones de poder en el país, se han constituido en foco de inestabilidad social en las últimas décadas y han llegado a incidir negativamente en la consolidación de la democracia paraguaya (Duarte Recalde, 2013).

Sin ánimo de realizar un repaso exhaustivo de su historia económica, en esta oportunidad se delinean las principales pautas históricas que explican el modelo productivo predominante en el país, la constante presencia territorial extranjera y la centralidad de las actividades agroexportadoras en la economía paraguaya. Se observará también la influencia de este derrotero histórico sobre la debilidad persistente del Estado paraguayo, resultante en su escasa capacidad de maniobra programática.

De esta manera, mediante una revisión bibliográfica y documental se analizarán los factores que incidieron en la preeminencia de la matriz agroexportadora como principal ámbito de producción nacional, la presencia extranjera vinculada a tales actividades, además de la ausencia de un proyecto de industrialización nacional y sus repercusiones. Se reflexionará, además, acerca de los intereses económicos de grupos de productores vinculados al modelo vigente y su correlato político, resultantes en una dinámica política que plantea limitada posibilidad de cambio a ser encarado desde el aparato administrativo del Estado.

## II. CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL MODELO PRODUCTIVO

La estructura productiva eminentemente agroexportadora que caracteriza al Paraguay hasta la actualidad encuentra sus fundamentos en los años posteriores a la guerra contra la Triple Alianza.<sup>2</sup> Como consecuencia de la derrota en el mencionado conflicto bélico, el Estado paraguayo se enfrentó a la necesidad de cumplir con los costos de guerra impuestos y emprender la reconstrucción de la infraestructura nacional, por lo que se vio inmerso en un proceso de comercialización de propiedades estatales que comprendió el remate de tierras fiscales, además de la venta de empresas estatales productoras de yerba mate, del ferrocarril, de útiles del arsenal, de la imprenta nacional, así como de los edificios públicos más importantes (Miranda, 1979:123-125). Consecuentemente, el Estado paraguayo no tuvo la posibilidad de implementar un plan de desarrollo industrial que coincidiera con la tendencia internacional de la época, en tanto “no contaba con la autonomía que le permitiera cubrir sus planes de inversión” (Molinier, 2012: 215). A su vez, la Constitución de 1870 estableció los principios

<sup>2</sup> Enfrentamiento militar entre el Paraguay y la Triple Alianza conformada por Argentina, Brasil y Uruguay que se extendió entre 1864 y 1870 e implicó la desaparición física de **entre el 60% y 69% de la población nacional**, la cesión de territorio a Argentina y Brasil, la obligación paraguaya de indemnizar a los aliados por gastos de guerra, la destrucción de la economía nacional y la pérdida de experiencia y conocimientos técnicos aplicados hasta ese momento en el país (Mendoza, 2010). Más adelante, los enfrentamientos militares contra el ejército boliviano durante la Guerra del Chaco, entre 1932 y 1935, requerirían nuevamente que se destine parte importante de la producción nacional al frente de batalla (Seiferheld, 1983).

liberales que limitaban la intervención estatal en las iniciativas productivas y comerciales de la población, asignando al Estado el papel de garante de intereses individuales y de la propiedad privada pero limitando toda posibilidad de participación activa en la reconstrucción de la economía (Ashwell, 1989).

Los proveedores de los ejércitos aliados que ocuparon Asunción reanudaron la actividad comercial en el periodo de posguerra, impulsando un modelo de producción basado en la propiedad de latifundios que funcionaron como enclaves agroexportadores, complementados por la tenencia de parcelas de tierra menores destinadas al auto-sustento, a la producción para el mercado local o a la exportación mediante el acopio de rubros primarios. La extranjerización del territorio aumentó con la instalación de colonias menonitas, entre 1921 y 1948, además del asentamiento de colonias japonesas<sup>3</sup> a partir de 1936 (Fischer, Palau y Pérez, 1997), instaurando también éstos actividades comerciales vinculadas a la producción agropecuaria. Tales intereses extranjeros fungieron como eje de los planes de los gobiernos de la época, en tanto el desarrollo del transporte, las comunicaciones y el incipiente sector industrial respondió a las necesidades de la producción y comercialización de los mencionados enclaves, que también concentraron la fuerza de trabajo disponible.

Aunque el mencionado esquema de producción se desarrolló eminentemente durante el periodo de “hegemonía liberal”<sup>4</sup>, la centralidad del Estado que ganaría ímpetu durante las décadas siguientes no implicaría un desafío al modelo asentado sino que lo replantearía desde la perspectiva de un Estado planificador y benefactor. Así, a medida que el carácter intervencionista y clientelista estatal ganó ímpetu entre las décadas de 1940 y 1950 –guiado por la élite político-militar gobernante– se enfatizaba la distribución de recursos crediticios y de tierra, así como la regulación del mercado, sin que ocurriera la nacionalización de propiedades extranjeras. La dinámica productiva fue delimitada con mayor claridad ya durante el régimen de Stroessner, según la secuencia observada:

En principio (Stroessner) apostó por el modelo agroexportador dependiente de materias primas, para lo cual fue necesario reorganizar la tenencia de la tierra; luego, en la segunda fase se sumó una alta participación del Estado en la economía, mediante la inversión en empresas productoras de bienes y servicios, hidroeléctricas, así como de una significativa ampliación del aparato público; por último, en la tercera fase se culmina con la adición del sector comercial de triangulación regional como uno de los pilares sobre el cual descansó el modelo económico. (Sostoa *et al.*, 2010: 267)

Durante el gobierno de Stroessner, asumido en 1954, se afianzaría la vinculación entre el poder político y la tenencia de la tierra en el Paraguay. En este periodo se procedió a la repartición de grandes extensiones de tierra –de acuerdo a criterios prebendarios– a funcionarios de gobierno, legisladores, militares, policías, así como a caudillos políticos localizados en distintas partes del territorio nacional, de esta manera constituyéndose una clase latifundista local estrechamente identificada con el gobierno *stronista* y cuyos intereses económicos

<sup>3</sup> Con fines exclusivos a la colonización agrícola y la exportación de los productos al Japón (Pastore, 1972).

<sup>4</sup> Fundado en 1887, el Partido Liberal es el partido más antiguo del país y ha sido determinante en la caracterización bipartidista del sistema político paraguayo junto al Partido Colorado, fundado en el mismo año. El Partido Liberal gobernó el país de manera ininterrumpida entre **1904 y 1936, periodo marcado por políticas sustentadas en el liberalismo en los ámbitos económico, político y social.**

coincidirían con aquellos extranjeros ya asentados en el territorio.<sup>5</sup> Stroessner, además, privilegió una política de estabilidad monetaria por encima de proyectos de industrialización que pudieran reemplazar al modelo productivo agropecuario que se imponía.

A su vez, la economía de enclave asumiría institucionalidad desde 1955, cuando se formalizó el tratamiento preferencial al capital extranjero (Espinola, 2010). De esta manera, a fines de la década de 1950 predominaba en el país “una estructura agropecuaria de bajo rendimiento productivo, manejada por una clase latifundista centrada en un sistema extensivo de producción agrícola y pecuario, complementada con los capitales extranjeros que monopolizan los sectores dinámicos de la estructura” (Herken, 1975: 46).

El carácter de enclave de la estructura productiva paraguaya incidió negativamente en la integración del territorio nacional. Atendiendo a esta situación, desde 1962 se emprendió una reforma agraria que consistió en la distribución de parcelas de tierra a cerca de 100.000 nuevos propietarios. Mientras que esta reforma contribuyó a fortalecer la base de apoyo rural al régimen *stronista*<sup>6</sup>, la misma no contempló asistencia técnica ni apoyo de capital a los pequeños productores, por lo que las tierras pasaron a funcionar como minifundios que eventualmente serían vendidos. En este sentido, indicaba Palau:

(...) estos planes de poblamiento campesino no implicaron la desconcentración de la propiedad de la tierra, ya que la mayor parte de la tierra «repartida» había sido fraccionada en pequeños lotes (de 20 hectáreas) para los campesinos, mientras que otra parte fue dividida en fracciones que podían llegar a las 2.000 hectáreas como «lotes ganaderos». Estos últimos fueron otorgados a líderes políticos y militares próximos a Stroessner, quienes posteriormente los fraccionaron y aprovecharon así una sobre-ganancia especulativa al vendérselos a empresas inmobiliarias o a compradores extranjeros, principalmente brasileños, que empezaron a ingresar masivamente al país a partir de la segunda mitad de los 60. (Palau, 2010: 136).

Por otra parte, durante la década de 1960 se contó con el impulso económico proveniente de la cooperación del gobierno norteamericano enmarcado la “Alianza para el Progreso”, como respuesta al carácter decididamente anticomunista del régimen. Manteniendo la estructura productiva, este impulso permitió estabilizar la economía paraguaya a la vez que aumentó la participación estatal en el consumo, mediante el aumento de sus actividades en sectores estratégicos<sup>7</sup> y gastos en remuneración a sus funcionarios, que fortaleció además su carácter clientelista. A su vez, proyectos de pretensiones desarrollistas fueron formalizados durante esta

<sup>5</sup> No obstante, la repartición irregular de tierras trascendería al gobierno de Stroessner y seguiría ocurriendo durante el periodo de apertura a la democracia, bajo tutela de su mismo partido político. Se considera “tierras malhabidas” a los terrenos fiscales que fueron cedidos por estos gobiernos a personas que según el Estatuto Agrario no calificaban como beneficiarias, por lo general en términos de favores políticos. En la actualidad, se estima que la cantidad de estas “tierras malhabidas” asciende a 7.851.295 32,7 hectáreas (Duarte Recalde, 2013).

<sup>6</sup> De acuerdo a Sostoa et al. (2010, 268), el impulso de Stroessner a la ocupación de territorio en el interior del país respondía a una estrategia para desafiar los intereses de opositores “que eran eminentemente oligarcas con grandes extensiones de tierras”, por lo que la reforma benefició sólo a quienes estuviesen afiliados al Partido Colorado.

<sup>7</sup> Desde la década de 1960 se instauraron empresas monopólicas estatales proveedoras de bienes y servicios estratégicos, entre las que se encontraban la Industria Nacional del Cemento, Aceros del Paraguay, Corporación de Obras Sanitarias, Flota Mercante, Líneas Aéreas Paraguayas y la Administración Nacional de Electricidad, por nombrar algunas.

misma década; la creación de la Secretaría Técnica de Planificación en 1962 y la definición de los planes de desarrollo de 1965-1966 y 1967-1968<sup>8</sup> constituían iniciativas inspiradas en propuestas cepalinas aunque, a diferencia de proyectos de industrialización que caracterizaron a otros países del continente, en Paraguay se privilegió un modelo de crecimiento “hacia afuera” al potenciar la capacidad productiva del sector agropecuario e industrializar productos agropecuarios con miras a la exportación (Espínola, 2010).

A lo largo de esta década, acompañaron al influjo de capital extranjero los favorables precios internacionales de los rubros primarios producidos en el país. Esta situación configuraría en el carácter volátil de la economía paraguaya que se hizo evidente en 1969 cuando, por incapacidad de pago de la deuda externa paraguaya, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó moderación en el gasto fiscal.

La coyuntura internacional volvería a favorecer a la economía paraguaya, no obstante, durante la década de 1970, cuando se registró mejoría en la balanza de pagos como consecuencia de los favorables precios internacionales de los principales rubros de exportación paraguayos; el aumento en las exportaciones agrícolas coincidió con el declive en la producción forestal, contribuyendo al crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) del país durante esta década. Particularmente importante resultó el buen precio al cual se comercializaba el algodón, ya que el crecimiento en su producción implicó mayor demanda de mano de obra en el sector rural, rezagando la conflictividad social en este sentido; en razón de la dificultad que plantea la mecanización del algodón en comparación al maíz o la soja, su demanda favoreció a los pequeños productores hasta el final del periodo de gobierno *stronista*, época en que la superficie cultivada con algodón aumentó en 600% (Richards, 2007: 117).

De manera paradójica, las bases del modelo agroexportador se profundizarían en Paraguay desde la década de 1970 como correlato de la construcción de represas hidroeléctricas sobre el Río Paraná; los ingresos provenientes de ambas actividades generarían estabilidad macroeconómica, potenciarían el crecimiento económico del país y la consiguiente sensación de bienestar entre la población –sin hacer caso a las políticas de recortes fiscales sugeridas por el FMI– al mismo tiempo que replantearían los términos del poder político, en virtud de la creciente presencia de intereses brasileños en territorio paraguayo y una incidencia más directa del gobierno brasileño en la dirección política del país.

### III. AFIANZAMIENTO DEL AGROEXTRACTIVISMO EXTRANJERO

La crisis del petróleo de 1973 implicó una fase de recesión entre países centrales. Esta crisis energética que repercutió a nivel mundial evidenció la importancia de los proyectos de desarrollo de generación de energía hidroeléctrica impulsados por Argentina y Brasil<sup>9</sup> –que

<sup>8</sup> Estos planes serían replicados las décadas siguientes, con programas de desarrollo quinquenales 1971-1975, 1977-1981 y 1985-1989 (Espínola, 2010).

<sup>9</sup> Argumentaba Juan Carlos Herken que en las negociaciones se privilegiaron los intereses brasileños. El tratado indicaba que la parte correspondiente al Paraguay que no fuera utilizada sería vendida exclusivamente al Brasil. Además, “sobre este ingreso bruto de 36.000.000 de dólares anuales, deberá deducirse, anualmente, una cifra estimada en U\$S, 5.056.000 en concepto de intereses y amortizaciones que la Itaipú deberá transferir al gobierno del Brasil, en razón del préstamo de U\$S 50.000.000 hecho por el Brasil al Paraguay, a objeto de aportar éste la parte

implicaban una fuente de energía necesaria para los planes desarrollistas de ambos países— que serían concretadas en las represas Yacyretá e Itaipú, ambas en ese mismo año. La construcción de las hidroeléctricas plantearon la primera iniciativa concreta a gran escala en la instalación de una estructura básica que apuntaría a la industrialización del Paraguay.<sup>10</sup> Sin embargo, al margen del dinamismo vinculado al sector de la construcción (Espínola, 2010), el país no se vio inmerso en un proceso de industrialización que respondiera a las demandas del creciente mercado de consumo dinamizadas por la construcción de las hidroeléctricas sino que, en su lugar, se establecieron incentivos tributarios para las importaciones de productos con miras a la triangulación. Como consecuencia, los gremios de importadores se convirtieron en actores colectivos de gran influencia en el país en la definición de impuestos a las importaciones y la política cambiaria.

Por otra parte, la construcción de las hidroeléctricas significó para el gobierno otra oportunidad para intercambiar favores políticos mediante la realización de las obras, mientras que su puesta en funcionamiento generó *royalties* que también serían utilizados para reforzar el poder clientelar de Estado y el carácter corrupto del régimen.<sup>11</sup> El empresariado local tomó forma durante este periodo bajo la preeminencia de un “Estado contratista” en que primaban los contactos personales con funcionarios del gobierno<sup>12</sup> como medio para la obtención de contratos para la construcción de obras y concesiones de servicios estatales (Nickson, 2007: 41). Sin embargo, no se dispuso que las ganancias obtenidas por este sector fueran reinvertidas en el país, ni sus representantes llegaron a desafiar a los grupos de poder vinculados a la estructura productiva tradicional.

La construcción de la hidroeléctrica Itaipú, empresa conjunta con el Brasil, propició la llegada de 250.000 colonos brasileños al Paraguay (Nickson, 1981), quienes expandieron la frontera agrícola de su país al territorio paraguayo mediante los cultivos de soja y algodón. Esta inmigración masiva coincidió, por un lado, con el crecimiento del parque industrial brasileño<sup>13</sup> y, por otro lado, con una política paraguaya de colonización e integración del territorio que propiciaba la llegada de colonos mediante la oferta de tierras a bajo precio, facilidades impositivas y financieras. Tales alicientes se sumaban al atractivo presentado por

---

correspondiente del capital de la empresa” (Herken, 1975: 56), sin establecer un índice de reajuste inflacionario del precio de venta, lo que implicó la continua devaluación de la energía eléctrica vendida en comparación a los precios de hidrocarburos a nivel internacional.

<sup>10</sup> Siguiendo esta línea, se pasaría a invertir luego en empresas estatales productoras de bienes y servicios como la Industria Nacional del Cemento, la Siderúrgica Paraguaya, la Administración Paraguaya de Alcoholes, la Flota Mercante del Estado, Líneas Aéreas Paraguayas, el refinamiento de petróleo y en el sistema ferroviario, además de los servicios básicos como agua, telefonía y electricidad (Sostoa et al., 2010: 271).

<sup>11</sup> En esta sentido, Sostoa et al (2010: 264) indican que, durante esta época, el gobierno “concedía permisos con el correspondiente cobro del «diezmo» para ser proveedor del estado, realizar contrabando en gran escala a nivel nacional y regional, abrir bancos y financieras, y finalmente participar del gran negocio de la construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá”.

<sup>12</sup> Señalaba Palau (2010: 140) que militares y líderes civiles del Partido Colorado “fueron premiados con tierras, cargos y dádivas vinculadas a la repartición de segmentos de actividades económicas” entre las que fueron beneficiadas “las ramas inmobiliarias, empresas contratistas, de transporte, de importación y exportación y específicamente el contrabando, acopio, comercialización interna y distribución minorista de alimentos y bebidas”.

<sup>13</sup> Esta expansión coincide, a su vez, con la teoría estratégica de las “fronteras vivas”, impulsadas en las Fuerzas Armadas brasileñas en base a la doctrina geopolítica del actual Secretario de Coordinación del Gabinete de E. Geisel, Golbery de Couto e Silva.

las condiciones del suelo en el país, especialmente adecuadas para el cultivo de soja, cuyo valor de mercado se encontraba en aumento.

Los colonos brasileños se ubicaron principalmente en los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú, Canindeyú y Amambay, en la margen oriental de Paraguay, intensificando el intercambio comercial transfronterizo e imponiendo sus patrones culturales en la zona. El alto ritmo de adquisición de tierras por parte de estos colonos propició el rápido aumento de los precios de las mismas, elevando su costo aproximado desde U\$S 25 a U\$S 30 por hectárea entre 1973 y 1976 (Nickson, 1981: 130), lo que sumado a los réditos de la producción otorgaba a sus dueños creciente poder económico y control del territorio. En la actualidad, la tenencia de tierra por parte de ciudadanos de origen brasileño supera al control ejercido por otros terratenientes; de las estimadas 7.889.128 hectáreas que se encuentran bajo control extranjero, “4.792.528 pertenece a brasileños, y 3.096.6000 a extranjeros de otras nacionalidades” (Glauser, 2009: 162). Además, el creciente control directo de territorio paraguayo por parte de ciudadanos brasileños socavó progresivamente la soberanía paraguaya en zonas de frontera, apoyado por la vigilancia de la diplomacia brasileña<sup>14</sup> en torno a los intereses de sus connacionales.

Al no impulsarse un proceso de industrialización a nivel doméstico, se dejó de aprovechar recursos energéticos que correspondían al Paraguay, quedando éstos disponibles para ser explotados por los países vecinos. En contrapartida, los intereses del bloque agroexportador se vieron protegidos por el cabildeo constante realizado por la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y por la misma gestión del gobierno de Stroessner, el cual reprimía con fuerza a los movimientos campesinos aparecidos en la década de 1980 “como mecanismo extra-económico para la obtención de objetivos económicos” (Borda, 2007: 420). El régimen tampoco proporcionó una respuesta efectiva al problema del contrabando<sup>15</sup> ni a la corrupción que perpetuaba la ineficiencia de la burocracia administrativa.

A su vez, la modernización nacional del sector agropecuario perdió velocidad en la segunda mitad de la década de 1980, en coincidencia con la conclusión de las obras de construcción de las hidroeléctricas y la caída en los precios internacionales del algodón y la soja; con la disminuida capacidad estatal para seguir proporcionando créditos a la producción campesina se cedió espacio ante la presencia de corporaciones transnacionales vinculadas a la biotecnología, inaugurando una fase de desarrollo económico ligado a la globalización de la producción agropecuaria local y minando progresivamente la incidencia nacional sobre la producción. Esta tendencia se desarrolló en confluencia con el posicionamiento de la soja como rubro dominante, presentando un patrón de “concentración de producción de *commodities*” (Richards, 2011: 117).

<sup>14</sup> La incidencia política brasileña se ha hecho perceptible de manera constante en las últimas décadas, particularmente en respuesta a conflictos sociales surgidos en torno a la desigualdad en la tenencia de la tierra. Una de las experiencias más representativas y recientes ocurrió en el año 2012, cuando la “Liga Nacional de Carperos” ocupó tierras de propiedad cuestionada del colono brasileño nacionalizado paraguayo Tranquilo Favero, conocido como el “rey de la soja”, lo que derivó en presión política para velar por los intereses de este último apoyada incluso por parlamentarios brasileños, que terminó en el desalojo violento de los campesinos (Duarte Recalde, 2013).

<sup>15</sup> Señala Méndez Grimaldi (2010: 286) que al año 1989, al margen de la economía formal, “otros 15.000 millones de dólares fluían libremente, sin ningún control, por las venas de la mafia financiera, proveniente de las actividades ilegales, principalmente del contrabando, del narcotráfico, del lavado de dinero, del robo al Estado, entre otros”.

No obstante, la tenencia de tierra no se constituye en la única estrategia para el acceso al poder económico en el país. Las empresas transnacionales vinculadas a la agroexportación en Paraguay se caracterizan por no encargarse directamente de la producción agrícola, sino que se concentran en “la provisión de insumos, el acopio y la comercialización de las materias agrícolas, y la industrialización de parte de dicha materia prima o importación de productos elaborados” (Rojas, 2009: 37). Debido a que no participan de forma directa en la producción, estas empresas no tienen presencia territorial visible en el país, por lo que se mantienen al margen de los conflictos sociales existentes alrededor de la posesión de la tierra, de esta manera aprovechando las ventajas económicas del rubro sin incurrir en costes políticos notorios.

#### IV. PROGRESIVO DEBILITAMIENTO ESTATAL

La década de 1980 finalizó con el resquebrajamiento del régimen *stronista* y el subsiguiente recambio de autoridades políticas en el Paraguay, luego de que un golpe militar haya puesto fin al control del Estado sostenido en la triada institucional conformada por el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado. El fin del régimen de Stroessner en 1989 fue seguido por iniciativas de desestructuración del Estado; Andrés Rodríguez, su sucesor al frente del gobierno, “(...) empezó a desmontar el keynesianismo militar de la dictadura, reemplazando por una vigorosa política de liberalización de los mercados de capitales” (Méndez Grimaldi, 2012: 287), mediante una serie de medidas que incluyó la liberación de la tasa de interés y tipo de cambio, el fin al control de precios de productos básicos de consumo, la reducción sustancial del encaje legal, la liberación de los fondos públicos, de entidades descentralizadas y empresas del Estado, así como la privatización de empresas estatales, entre otras.

Sin embargo, debido a que la apertura hacia la democracia estuvo liderada políticamente por la misma élite que gobernó durante la dictadura, el poder político vinculado a la tenencia y producción de la tierra se mantuvo inalterado e incluso ganó legitimación en el contexto de regularización de la designación de autoridades por la vía electoral y de ampliación de libertades políticas, que se extiende hasta la actualidad. Tales actores dieron continuidad al modelo productivo dependiente de la producción y exportación de materias primas agropecuarias, que persistió ya en contexto de democracia y que es identificable en la participación de la producción primaria en el PIB nacional de los últimos años (Cuadro 1). El mismo coincide con el “Consenso de las *Commodities*” vigente la región (Svampa, 2013: 31), según el cual se privilegia la producción de bienes primarios o escasamente procesados –cuyo valor es determinado por el mercado internacional– a partir de un acuerdo tácito acerca del carácter irrevocable de la dinámica extractivista.

**Cuadro 1.** Tasa de crecimiento real del PIB por grandes sectores (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primario	14,3	9,2	-17,2	34,1	3,7	-19,8	36,4
Secundario	-1,2	6,6	-1,9	4,1	3,0	4,4	5,0
Terciario	5,3	4,8	2,2	9,0	5,8	6,1	9,5
Impuestos	5,5	5,0	-1,0	12,0	3,0	-0,3	7,5
PIB a precio de mercado	5,4	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2	13,6

**Fuente:** Banco Central del Paraguay, Informe Económico Preliminar 2013.

Al tener en cuenta la concentración de la producción nacional particularmente en el rubro de la soja, el modelo paraguayo es analizable a partir de la tesis de “estancamiento vía exportación”, como señala Donald Richards, en tanto “los efectos negativos de la dependencia son más probables cuando la misma involucra la concentración de *commodities*, penetración del capital extranjero y especialización de materias primas” (Richards, 2007: 114). Por otra parte, el reducido número de mercados hacia los que se dirige su exportación<sup>16</sup> hacen que la economía paraguaya sea particularmente susceptible a shocks externos, por lo que la inserción del país a la economía mundial ocurre en términos de dependencia y debilidad ante factores como “los precios internacionales, la demanda externa, políticas económicas de países vecinos (política monetaria, cambiaria, medidas comerciales proteccionistas), conflictos sociales externos (huelgas de transportistas, de funcionarios de la aduana, de sindicatos de trabajadores), crisis económicas en países vecinos (de origen político u externo) etc.” (Biederman y Barrail Halley, 2012: 1). Ante la potencial presencia de elementos desestabilizadores provenientes del exterior, como los mencionados, el Estado paraguayo tiene muy limitado margen de maniobra.

En lo que refiere al impacto social del afianzamiento de este modelo productivo, es posible observar que, como consecuencia de la mecanización del sector agropecuario, la capacidad productiva del país se vio potenciada por la implementación de tecnología que requería cada vez menor cantidad de mano de obra; por este motivo, a lo largo de las últimas décadas ha ocurrido un proceso de “descampesinización” del territorio paraguayo, segregando a gran parte de la población nacional de la actividad agropecuaria e impulsando oleadas de migración interna hacia sectores urbanos, donde predomina la informalidad laboral (Galeano, 2002). La vulnerabilidad social resultante de este modelo ha sido denunciada de manera sostenida por movimientos sociales campesinos, que en respuesta han sido criminalizados y violentados regularmente.<sup>17</sup> Por otra parte, la exclusión socio-económica derivada del modelo productivo

<sup>16</sup> Más específicamente, Biederman y Barrail Halley (2012: 3) indican que 45.6% de las exportaciones se han concentrado en apenas cuatro países: Brasil (16.5 %), Argentina (13.9 %), Chile (9.2 %) y Rusia (6.1 %).

<sup>17</sup> A modo indicativo, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay presentó en el año 2007 el Informe Chokokue, en el cual se indica que se registraron al menos 75 ejecuciones arbitrarias y 2 desapariciones forzadas de participantes en movimientos campesinos sólo entre 1989 y 2005, muchos de ellos a manos de la Policía Nacional. Más recientemente, uno de los episodios más trágicos en el conflicto por la tenencia de la tierra ocurrió en junio del 2012, cuando en un enfrentamiento en un terreno de propiedad indefinida murieron once campesinos y seis policías, episodio que precipitó la destitución de Fernando Lugo de la Presidencia de la República del Paraguay apenas días después de lo ocurrido.

reproduce las condiciones para la generación y mantenimiento de clientelas políticas, mayormente aprovechadas por los partidos relacionados al poder económico tradicional en contextos electorales, los cuales hallan en las necesidades insatisfechas de la población oportunidades para ejercer influencia política, con frecuencia intercambiando favores económicos a cambio de votos.

Asimismo, la ausencia de asistencia técnica o créditos para pequeños productores refuerza su situación marginal ante la capacidad productiva de las empresas transnacionales exportadoras de materia prima, que al primer cuatrimestre del año 2014 ya registraron ganancias por valor de 1.300 millones de dólares sólo en exportación de soja (Diario 5 días, 2014).<sup>18</sup> En términos generales, se puede observar un proceso de precarización de la vida de la población paraguaya reflejado en los niveles de pobreza vigentes a lo largo de la última década y media, de marcada incidencia en el área rural (Cuadro 2). Políticas compensatorias que apuntan a paliar la creciente desigualdad económica a partir de la transferencia condicionada de recursos han sido implementadas desde el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y profundizadas durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), aunque sin producir resultados considerables en términos de la reducción de la pobreza. No obstante, se observa que no existe una “determinación real de impulsar un nuevo modelo de desarrollo que permita un crecimiento económico sostenido y una disminución de las desigualdades” (Borda, 2007: 435), dado que no hay indicios de modificación en lo que respecta a la estructura de la producción nacional.

**Cuadro 2.** Evolución de la pobreza 1997-2013 (%)

	1997-1998	1999	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total País	51,6	52,6	52,1	62,7	52,5	48,9	44,2	55,3	51,8	37,9	35,1	34,7	32,4	26,9	23,8
Área urbana	36,1	37,3	36,8	49,7	44,0	41,3	38,6	43,7	41,2	30,2	24,7	24,7	23,9	16,5	17,0
Área rural	22,5	24,0	23,7	39,7	37,4	35,5	34,4	35,3	33,6	48,8	49,8	48,9	44,8	42,1	33,8

**Fuente:** DGEEC, Resultados Principales de Pobreza y Distribución del Ingreso, 2013.

A modo indicativo, se puede percibir la debilidad del Estado para hacer frente a las necesidades de la población en su estructura impositiva eminentemente regresiva, principalmente sustentada en el impuesto al consumo (Cuadro 3), que se encuentra entre las menores de la región<sup>19</sup> y sin perspectivas de modificaciones a corto plazo (UH, 2014). En este sentido, la limitación impositiva a la producción agroexportadora (IMAGRO) se ha constituido en un aliciente para la continuidad de este tipo de actividad, ya que contribuye apenas alrededor del 0,5% del total de la recaudación por impuestos del Estado, lo que no se

<sup>18</sup> Al cierre del año 2013, entre las diez empresas que registraron mayor valor de exportaciones en la Aduana paraguaya se encontraron las filiales locales de las agroexportadoras Cargill, ADM, Noble, Louis Dreyfus Commodities, Bunge, Vicentín y el Agro Silo Santa Catalina (Grupo Favero), además de los frigoríficos Concepción, JBS y Frigomerc.

<sup>19</sup> Paraguay tiene la más baja presión tributaria en el Mercosur, de apenas 12% sobre el Productor Interno Bruto, mientras Brasil presenta una presión del 35%, Argentina del 27% y Uruguay del 38%.

condice con la contribución del sector al PIB nacional cercano al 30% (Bellasai y Jara Manzoni, 2013) y que es favorecida por la impunidad a la evasión impositiva.<sup>20</sup>

**Cuadro 3.** Proporción de la recaudación impositiva respecto al total (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Impuesto a la Renta</b>	16,9	14,9	17	15,3	17,2	16,6	15,8	17,1	18,2	23,6	18	19,3	20,4
<b>IMAGRO</b>	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5
<b>Tributo Único</b>	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,01	0,01	0,01	0,004	0,002
<b>Tributo Único Maquila</b>	-	-	-	0,005	0,002	0,005	0,013	0,020	0,014	0,02	0,03	0,02	0,03
<b>Impuesto a la Renta del Servicio de carácter Personal</b>	-	-	-	-	-	-	0,0001	0,011	0,004	0,01	0,01	0,001	0,004
<b>Renta del Pequeño Contribuyente</b>	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04	0,04
<b>Gravamen Aduanero</b>	17,8	17,2	16,5	15,3	15,8	16,1	14,6	12	12,3	10,7	13,4	12,9	11,8
<b>IVA</b>	43,2	42,8	44,3	45,6	41,7	45,3	46,5	49,9	52	48,1	52,6	52,3	51,5
<b>Impuesto Selectivo al Consumo – Otros</b>	5,1	5,8	5,6	4,1	4,1	4,6	4,7	4,4	4,1	4,4	4,7	4,3	4,4
<b>Impuesto Selectivo al Consumo – Combustible</b>	11,9	15	12,4	16,4	16,9	12,6	13,2	14,3	12,1	12	9,9	10,1	10,5
<b>Impuesto Actos y Documentos</b>	2,7	2,6	2,6	1,9	2,7	3,5	1,3	1	0,1	0,003	0,003	0,001	0,001
<b>Patente Fiscal Extraordinaria de Autovehículos</b>	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,04	0,01	0,001	0,001	0,001	0,001
<b>Otros Ingresos Tributarios</b>	1,7	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	3,5	0,9	0,9	0,9	1	0,7	0,8

**Fuente:** Subsecretaría de Estado de Tributación, disponible en: <http://www.set.gov.py/>

Como ha sido indicado, la persistencia de este modelo productivo coincide con la perpetuación del poder político de los actores vinculados al mismo, que no ha sido desafiado siquiera durante el periodo de alternancia del interrumpido gobierno de Fernando Lugo. Al analizar a los actores que ejercen mayor influencia en la formulación de políticas públicas en el Paraguay, Andrew Nickson (2007) identifica como principales *stakeholders* al Partido Colorado, los importadores, los empresarios locales, los ganaderos, los productores de soja, los conglomerados de los medios de comunicación, los sindicatos del sector público y las organizaciones de pequeños productores agrícolas, los cuales determinan las agendas de gobierno y políticas estatales, en última instancia. La labor de los medios de comunicación resulta definitoria en este sentido, tanto al legitimar discursivamente el modelo productivo como al contribuir a criminalizar toda iniciativa política que lo cuestione; de manera paralela, se identifica que existe comunidad de intereses entre la propiedad de las principales cadenas de comunicación masiva del país, la tenencia de la tierra y el modelo productivo vigente (Rojas, 2009). Finalmente, Ramón Fogel avanza en esta línea de análisis hasta argumentar que la

<sup>20</sup> El entonces Viceministro de Tributación, Gerónimo Bellasai, expuso en 2011 que “los agroexportadores evaden aportes al fisco en el orden los US\$ 50 millones” (UH, 2011). Por otro lado, datos preliminares indican que los agronegocios exportaron 5.838 millones de dólares en el año 2013, habiendo aportado en términos de impuestos directos apenas 1,2% del valor exportado, que representaría 0,9% de la recaudación total del Estado.

dinámica política persistente, resultante de la configuración del poder económico del país, mantiene relación con la complicidad de los distintos actores imbricados en la burocracia administrativa del Estado:

(...) los legisladores limitando cargas impositivas y obligaciones legales, jueces y fiscales ignorando incumplimiento de normas legales, y altos funcionarios que trafican con parcelas destinadas a campesinos paraguayos y descalifican a quienes denuncian daños a la salud de campesinos y al medio ambiente (Fogel, 2005: 81).

## V. BREVES REFLEXIONES FINALES

La estructura productiva del Paraguay se inserta a la economía global como el eslabón que genera menor valor agregado en la cadena de producción; en coincidencia con tendencias regionales y la creciente interdependencia de los mercados internacionales, el perfil marcadamente agroexportador de la economía paraguaya aumenta su propensión a desequilibrios macroeconómicos, dada la limitada capacidad de respuesta estatal ante shocks externos.

Las principales pautas históricas aquí revisadas develan la manera en que la configuración de este modelo ha sido producto de políticas económicas de los sucesivos gobiernos paraguayos, consistentemente supeditadas a intereses agroexportadores vinculados al control de grandes extensiones de tierra y frecuentemente extranjeros. Tales tendencias han redundado en la ausencia de proyectos productivos que apunten a la soberanía económica del país a largo plazo, a pesar de la existencia de recursos energéticos que permitirían emprender un proceso de industrialización basado en el aprovechamiento de energía a bajo costo.

En contramano a los preceptos históricos del desarrollismo latinoamericano, el desarrollo capitalista en Paraguay ha implicado la intensificación de la estructura agroexportadora, de escasa reinversión en el país, que ha resultado en la pauperización de gran proporción de la población nacional. A esto se suma la endeble capacidad de recaudación impositiva del Estado y su mínima intervención en términos redistributivos. Si bien esta realidad ha sido objeto de constantes reclamos por parte de movimientos sociales, la falta de acciones gubernamentales concretas dirigidas a solucionar los problemas sociales derivados de este modelo productivo, sumada a la criminalización de la protesta organizada, han redundado en la intensificación de la conflictividad social y deslegitimación de la gestión del Estado, en lo que refiere a su capacidad de respuesta.

Hasta que no existan señales inequívocas que apunten a la implementación de un modelo de desarrollo alternativo que supere a la dependencia de rubros agrícolas de escaso valor agregado, que estén acompañadas de una revisión de la estructura impositiva, en Paraguay no se avizoran perspectivas de desarrollo social a largo plazo ni de crecimiento sostenido. De seguir en este rumbo, la situación de pobreza y exclusión en que vive gran parte de la población seguirá reproduciendo las relaciones clientelares afianzadas en la praxis política paraguaya, vinculando la subsistencia de la población a transacciones en términos de favores personales. Así, la dinámica productiva paraguaya y su correlato político perpetuarán una democracia deficitaria en ciudadanía, contextualizada en la displicencia del Estado respecto a su población.

## Bibliografía

- Ashwell, W. (1989). *Historia Económica del Paraguay. Estructura y Dinámica de la Economía Nacional: 1870 A 1925*. Asunción: Carlos Schauman Editor.
- Bellasai, G. y Jara Manzoni, A. (2013). Reorientar el Sistema tributario hacia la equidad: un imperativo para el desarrollo. Nota de Política N°. 11, Paraguay Debate. Extraído el 22 de junio de 2013 desde <http://www.cird.org.py/comunicacion/documentos/Brief%2011.pdf>
- Biedermann, G. y Barrail Halley, Z. (2012). *La incidencia de los factores externos en las fluctuaciones cíclicas del PIB paraguayo*. Documento de Trabajo N° 35, Banco Central del Paraguay.
- Borda, D. (2007). Políticas y Reformas Emprendidas: Resultados y Desafíos para el Desarrollo. En D. Borda (ed.), *Economía y Empleo en el Paraguay* (pp. 419-444). Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2007). *Informe Chokokue*. Asunción: CODEHUPY.
- Diario 5 días. (2014). Exportación de soja supera US\$ 1.300 millones sin aporte alguno al fisco. Extraído el 16 de abril de 2014 desde <http://5dias.com.py/34719-exportacion-de-soja-supera-us-1300-millones-sin-aporte-alguno-al-fisco>
- Duarte Recalde, L. (2013). Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, No. 1, 303-324.
- Espínola, Z. (2010). *Historia Económica del Paraguay (1811-2010)*. Asunción: El Lector.
- Fischer, S., Palau, T. y Pérez, N. (1997). Inmigración y emigración en el Paraguay 1870 - 1960. Documento de Trabajo no. 90. Asunción: BASE-IS.
- Fogel, R. (2005). Efectos Socioambientales del Enclave Sojero. En R. Fogel M. y Riquelme (comp.), *Enclave Sojero, Merma de Soberanía y Pobreza*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).
- Galeano, L. (2002). *La sociedad dislocada*. Asunción: CPES.
- Glauser, M. (2009). *Extranjerización del territorio paraguayo*. Asunción: BASE-IS.
- Herken, J. C. (1975). Desarrollo Capitalista, Expansión Brasileña y Condiciones del Proceso Político en el Paraguay. *Nueva Sociedad*, N°.17, 46-62.
- Méndez Grimaldi, I. (2012) El neoliberalismo en Paraguay. En L. Rojas (comp.), *Proceso Histórico de la Economía Paraguaya* (281-308). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- Mendoza, H. (2010). *La Guerra Contra la Triple Alianza 1864 -1870 - 2ª Parte*. Asunción: El Lector.
- Miranda, A. (1979). *Apuntes Sobre el Desarrollo Paraguayo*. Asunción: Editorial Cromos.

- Molinier, L. (2012). La economía paraguaya de entreguerras. En L. Rojas (comp.), *Proceso Histórico de la Economía Paraguaya* (207-257). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- Nickson, A. (1981). Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 13, N<sup>o</sup>. 1, 111-131.
- (2007). La Economía Política del Proceso de Formulación de Políticas Públicas. En D. Borda (ed.), *Economía y Empleo en el Paraguay* (15-53). Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Palau, T. (2010). La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay. En *Revista Nueva Sociedad*, N<sup>o</sup>. 229, 134-150.
- Richards, D. (2011). Estancamiento Económico y Modelo Exportador en Paraguay. Un Análisis de Series de Tiempo. D. Borda y F. Masi (eds.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (112-144), Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Rojas, L. (2009). *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE-IS.
- (2011). Periodos de la economía del Paraguay. Aportes a un debate inconcluso. En *Revista Laboral Ical*, Año 4, N<sup>o</sup>.12, 69-77.
- Seiferheld, A. (1983). *Economía y Petroleo durante la Guerra del Chaco*. Asunción: El Lector.
- Sostoa, O., Cáceres, O. y Enciso, H. (2012). La economía paraguaya durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). En L. Rojas (comp.), *Proceso Histórico de la Economía Paraguay* (259-279). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- Svampa, M. (2013). “Consenso de los *Commodities*” y lenguajes de valoración en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, N<sup>o</sup> 244, 31-46.
- Última Hora (UH) (2011). Gremios Rechazan más Carga Tributaria al Agro. Extraído el 22 de junio de 2013 desde <http://www.ultimahora.com/notas/414546-Gremios-rechazan-mas-carga-tributaria-al-agro>
- (2014). Colorados sepultan ley que obligaría a sojeros a pagar más impuestos.Extraído el 16 de abril de 2014 desde <http://www.ultimahora.com/colorados-sepultan-ley-que-obligaria-sojeros-pagar-mas-impuestos-n786633.html>