

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA
Y SOCIEDAD



Nº 10

JULIO 2013



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

POLÍTICA	Pacto parlamentario y gobernabilidad agroexportadora	4
SOCIAL	La niñez y adolescencia trabajadora: reflejo de la ausencia de un pacto nacional por el presente y futuro de la nación	6
ECONOMÍA Sector Real	Contrabando: el gran desafío	10
Sector Fiscal	Mejorar la cantidad y calidad del gasto social: un desafío clave del nuevo gobierno	13
Sector Financiero	Información y otorgamiento eficiente de créditos	16
Sector Externo	Mercosur: sin estrategias claras para el retorno	19

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:

Carla Bogado, Dionisio Borda, Fernando Masi, Julio Ramírez, José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini.

Diseño y diagramación:

Entre Paréntesis

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

PRESENTACIÓN

SOMOS UNA SOCIEDAD CON ESCASA MEMORIA DONDE EL DEBATE ES AÚN INSUFICIENTE, DESPUÉS DE HABER ATRAVESADO LOS LARGOS AÑOS DE LA DICTADURA Y UNA PROLONGADA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA. LA CONFRONTACIÓN DE IDEAS EN UN CONTEXTO DE TOLERANCIA A LAS DIFERENCIAS E INTERESES CONTRAPUESTOS ES TODAVÍA UNA EXPERIENCIA RECIENTE, CUYO DESARROLLO REQUIERE UN ESFUERZO MAYOR PARA EXPANDIR Y PROFUNDIZAR LA PRÁCTICA DEL DEBATE Y PARA TENER INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las noticias son abundantes, pero no siempre nos ayudan a estar bien informados acerca de la realidad. Los medios masivos de comunicación y las redes sociales nos abruma con mensajes, pero cada vez disponemos de menos tiempo para procesar la información.

Sin embargo, la construcción de ciudadanía demanda que los actores sociales comprendan y dimensionen los acontecimientos para que estén en condiciones de asumir posiciones como protagonistas del proceso democrático y de la elaboración del bienestar colectivo.

ECONOMÍA Y SOCIEDAD pretende contribuir al ensanchamiento del espacio de debate, ofreciendo a sus lectores un análisis mensual del proceso económico y político del país. Esta revista digital del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, incluye las áreas: política, social y económica. Esta última, desglosada en cuatro sectores: real, fiscal, financiero y externo. Profesionales comprometidos con el país abordan aquí las causas y consecuencias de los acontecimientos y buscan promover su discusión entre los diferentes actores sociales y agentes económicos.

La elaboración de los artículos parte del seguimiento de las noticias difundidas por los medios de comunicación masiva. Cada autor procesa los datos del mes, selecciona los temas de mayor impacto en su sector y realiza un análisis crítico que aliena la reflexión y la discusión en nuestra sociedad.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público, análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, julio de 2013

PACTO PARLAMENTARIO Y GOBERNABILIDAD AGROEXPORTADORA

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

CARTES OFRECIÓ A LUGO LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO Y DEJÓ QUE SE FILTRE ESA OFERTA. UNA PRESIDENCIA DEL SENADO SIN VOTOS PROPIOS HABRÍA SIDO DE ALTO RIESGO PARA EL NOMINADO, QUE DEBERÍA DAR LA CARA SIN PODER PENSAR EN LAS DECISIONES QUE TOMEN SUS NOMBRANTES. LUGO NO DIJO NI SÍ, NI NO. A SU ESTILO. FRENTE GUASU ELEVÓ SUS CONDICIONES HASTA EL TECHO Y TODO TERMINÓ EN AGUAS DE BORRAJAS. AVANZA PAÍS, EN CAMBIO, ACEPTÓ RÁPIDO EL ACUERDO. LO DIFÍCIL SERÁ ENCONTRAR UN ARGUMENTO VÁLIDO PARA DEFENDERLO ANTE SUS COMPONENTES Y ELECTORES, PORQUE EL PACTO SE REALIZA SIN QUE CARTES DIGA QUÉ PIENSA HACER CON EL GOBIERNO. SU SILENCIO EQUIVALE A PEDIR UN CHEQUE EN BLANCO A UNA POLÍTICA QUE AVANZA PAÍS DECÍA QUE HAY QUE BARRER. SE NEGOCIAN CARGOS, NO PROYECTOS. EL 'ACUERDO POR PARA-GUAY', LA PLATAFORMA DE CARTES, ES UNA DESIDERATA INOCUA QUE NO COMPROMETE EN NADA A NADIE.

Las negociaciones *'fallidas'* dieron fuerza a Cartes ante los liberales, que necesitan mandar de algún modo, aunque sea un chiquitito. El paso del gobierno a la extrema llanura les daba vértigo. El liberalismo bajó las pretensiones. Entregó la presidencia del Senado, donde sí hay equilibrio de representantes, para quedarse con la presidencia de la Cámara de Diputados, donde no hay gran cosa que hacer porque la mayoría de los electos son oficialistas. Todos los acuerdistas recibieron una cuota en el Poder Judicial. Ese poder no debería ser loteado con criterio partidario. Pero, ganó Cartes. Se celebró el pacto libero-colorado con casi todos sus invitados.

El pacto parlamentario puede ser considerado banal. Dura sólo un año; es lógico que se lleven bien los recién llegados con los salientes; los partidos tradicionales siempre fueron cercanos hermanos enemigos; los liberales tenían que hacer las paces con los colorados porque su administración tiene muchas cuentas poco claras y etc. En cambio, un acuerdo entre Cartes y Lugo habría sido contra natura, siendo ellos antípodas del espectro político. Pero el tema tiene mayor espesura.

En lo político, con el pacto libero-colorado Cartes establece el continuismo de la gestión liberal, en contra del reformismo de Lugo y en contra de lo que antecede a Lugo. Los colorados hacen pierna a la gestión liberal, lo que no era usual. Los del General Caballero solían ser más populistas, con mayor apertura

a la cuestión social. El presidente electo insinúa encontrar su camino en una política contra reformista que no sólo se opone al giro a la izquierda de sur-américa, sino también al giro hacia Keynes (pro regulación) propuesto por los organismos multinacionales (BM, FMI, BID) y la mayor parte de los gobiernos del mundo que dan la espalda a Friedman y a sus recetas de desregulación ante el horror a la crisis mundial que ellas han generado.

En lo diplomático, después de sus actitudes moderadas de empresario pragmático –presentadas por el presidente electo durante la campaña electoral– ahora Cartes se puso la virulenta camiseta soberanista. Transgresor de la cláusula democrática, Paraguay se presenta como campeón de la legalidad. Como un Estado acusador, sólo contra el mundo, como el Mariscal durante la guerra del '70; como Stroessner durante la década de los años '80, cuando su discurso de guerra fría resultaba trasnochado. Cartes se compromete con la diplomacia de enfrentamiento contra el Mercosur. Como si esta opción tuviera una geografía, una economía, una demografía u otra fuerza que la pueda bancar. Como si pudiera prescindir de todos los demás, cuando no es el caso.

En lo económico eso plantea la cuestión de cómo puede un empresario defender un mal negocio. Desafiar a los vecinos en defensa del fundamentalismo ideológico, que no era su propuesta. Porque, para hacer negocios y para hacer que los demás lo hagan, Cartes requiere de buena vecindad, de socios cercanos. Dado que los hechos no cierran, hay aporía, necesitamos de un contexto que le dé inteligibilidad. A modo de hipótesis, tres líneas interpretativas:

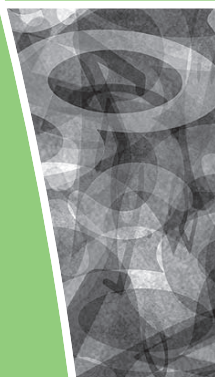
- **La política gubernamental es, desde junio de 2012, la gestión del paraíso fiscal agro exportador.** Para saber quién manda en el país bastan y sobran tres preguntas: ¿Quién gana más dinero, quién paga menos impuesto y quién es el héroe para el discurso periodístico? Respuesta obvia: Los empresarios agroexportadores, los de los granos y el ganado. Ellos impulsan un proyecto a contramano de las recomendaciones mundiales (y locales) de conservación ecológica y de responsabilidad social y fiscal. Y entonces: ¿Cómo puede implementarse un proyecto de crecimiento sin empleo, de acumulación sin derrame y de latifundio sin inclusión, en contracorriente con lo políticamente correcto?
- **La política gubernamental 'soberanista' impulsa la competencia de Alca contra Mercosur.** Mercosur es contestación al mundo mono-polar con hegemonía norteamericana y concierto euro-peo. En el hemisferio hay dos proyectos de integración política: Alca y Mercosur (+ Unasur). Pasado el tiempo del poder duro, el poder blando empuja conflictos de carácter local, crónicos y diplomáticos. Los soberanistas de hoy son un misil Alca contra el Mercosur. Son, o se proponen ser, jugadores de ese partido mundial. ¿Y el costo? ¿Cómo hacer un país sin el Mercosur, sin vecinos amigos, sin socios cercanos?

- Los agroexportadores no necesitan de un país, de una sociedad ni de un Estado, son un enclave. Mercados lejanos, crédito seguro, acopio e intermediación internacional asegurados. No necesitan mano de obra, calificación para el trabajo, obras públicas, salud para la gente, ni pagar impuestos. Quieren y tienen la tierra y el mercado mundial. El Mercosur no les concierne. La nación no les afecta. Se auto-consideran el Paraguay del trabajo, el que hace el dinero, el que posee el futuro, la modernidad y el desarrollo. ¿Mal negocio para el resto del país? Eso no les va ni les viene.

Las jugadas de Cartes parecen guiadas por esa mirada y por esos intereses del enclave agroexportador. El pacto azulgrana implementa la gobernabilidad agro-exportadora.

VERÓNICA SERAFINI

LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA TRABAJADORA: REFLEJO DE LA AUSENCIA DE UN PACTO NACIONAL POR EL PRESENTE Y FUTURO DE LA NACIÓN



EL TRABAJO INFANTIL ES UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO, PERO TAMBIÉN REFLEJA EL COMPROMISO QUE TIENE EL PAÍS CON SU CIUDADANÍA. LA EXISTENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES TRABAJADORES MUESTRA LA AUSENCIA DE UN ESTADO QUE GARANTICE TRABAJO DECENTE A LAS PERSONAS ADULTAS Y PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PARAGUAY ES CONSISTENTE CON EL VACÍO DE ESTA PROBLEMÁTICA EN LA INSTITUCIONALIDAD Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. NUESTRO PAÍS NO CUENTA CON UNA POLÍTICA LABORAL ACTIVA Y LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL ES INCIPIENTE Y FRAGMENTADA.

Según la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011)¹ Paraguay cuenta con 1.880.109 niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad (40,8% de la población total del país). De estos, 416.425 (22,4%) se encuentran en situación de trabajo infantil, con una mayor incidencia entre los varones (30,2%) que entre las mujeres (14,8%). La situación empeora si consideramos el tipo de trabajo que realizan. El 95,1% es trabajo infantil peligroso, es decir *“el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”* (Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo). El trabajo infantil peligroso es el trabajo en condiciones riesgosas o insalubres, que podría provocar la muerte, mutilar o lesionar (con frecuencia con carácter permanente) y/o enfermar (con frecuencia con carácter permanente) como consecuencia de modalidades de trabajo y normas de seguridad y salud deficientes.

El trabajo infantil, además de afectar de manera directa al proyecto de vida de la niñez y adolescencia, limita el potencial de crecimiento económico al disminuir las posibilidades de acumulación de capital humano. El principal efecto es la deserción escolar: la asistencia escolar se reduce del 93,4% al 84,4% entre quienes no trabajan y sí trabajan. Si bien no existen en el Paraguay estudios que analicen el efecto en el aprendizaje, lo más probable es que estos niños y adolescentes, aunque permanezcan en el sistema educativo, tengan menores logros que sus pares que no trabajan.

¹ Zavattiero, Claudina. *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. OIT, DGEEC. Asunción, 2013.

El trabajo infantil también afecta a la salud. Del total de niños y adolescentes en trabajo infantil, el 42,1% reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad como consecuencia del trabajo realizado, siendo notoria la diferencia por sexo (47,1% niños y adolescentes varones y 32% niñas y adolescentes mujeres). La principal repercusión es el agotamiento o cansancio (31,7%), seguido de dolores de espalda o musculares (16,8%) y fiebre o dolores de cabeza (15,5%).

Un estudio² realizado en 2011 en departamentos productores de caña de azúcar, incluyendo Guairá, encontró que el 28% de la fuerza laboral que trabaja en la producción de este rubro es infantil (5-17 años) y que uno de cada cuatro de esos niños sufrió lesiones, en promedio, dos veces al año durante el trabajo. Las lesiones más comunes implicaron laceraciones en las extremidades superiores o inferiores debido a las labores con las hojas afiladas de la caña de azúcar; otros riesgos incluyen la movilización de cargas y la exposición prolongada al calor extremo, serpientes e insectos. El 14,3% informó que el trabajo interfiere en sus estudios y el 13,2% dice faltar a la escuela una o más veces por semana³.

Apenas uno de cada cuatro niños o adolescentes (25,9%) se dedica exclusivamente al estudio, seguido de otro 2,8% que solamente desarrolla tareas domésticas y 1,2% que solamente trabaja. El 67,9% restante realiza actividades combinadas, entre las que se destacan mayormente estudiar y realizar tareas domésticas (45,5%) y las tres actividades juntas –estudiar, trabajar y hacer tareas domésticas– (15,8%). Una mayor proporción de niños y adolescentes varones se dedica solamente a estudiar (29,3%) frente a las niñas y adolescentes mujeres (22,6%). En contraposición, ellas realizan tareas domésticas en mayor medida (3,7%) frente a los niños o adolescentes (1,8%).

Estas cifras ponen en entredicho el modelo económico, la política social y las percepciones de un sector social. Por un lado, una estructura productiva que no genera empleos en cantidad y calidad para que los adultos de una familia trabajen y tengan un nivel de bienestar acorde con las necesidades actuales. Por otro lado, una política social que todavía se sustenta en el aporte directo e indirecto de las familias: el gasto de bolsillo de las familias en educación y salud muestran la distancia que tenemos de la gratuidad establecida en la Constitución y la legislación nacional. Además, el hecho de que nuestra estructura tributaria se sustente en los impuestos indirectos hace que, al final, los de menores ingresos sean quienes sientan más el peso de la carga impositiva. A todo esto se agregan los prejuicios sobre la tendencia a la haraganería del paraguayo. Si uno mira las estadísticas laborales puede observar que casi no hay desempleo porque las personas realizan cualquier “changa” para lograr ínfimos ingresos, o aceptan trabajos en condiciones ilegales (menos del sueldo mínimo o más de 40 horas de trabajo) con tal de obtener ingresos.

² ICF Macro. Trabajo Infantil en la Industria de la Caña de Azúcar en Paraguay: investigación cuantitativa y recopilación de datos. Calverton, MD, 2011.

³ United States Department of Labor's Bureau of International labor affairs. Paraguay Report 2011.

El hecho de que existan más de 400.000 niños y niñas trabajando, además de ser una manifestación del profundo deterioro social y económico actual, es un obstáculo para el desarrollo futuro. ¿Qué podemos esperar de una fuerza laboral que no construyó a tiempo sus capacidades para enfrentar los desafíos que imponen los mercados, el cambio climático y las transformaciones culturales?

Es imperativo y urgente, pues, que el Estado impulse políticas públicas que incidan en las causas de este problema, incluyendo políticas agrícolas y políticas activas de empleo urbano para la juventud y los adultos, así como políticas sociales que garanticen educación, salud y protección de la niñez.

CONTRABANDO: EL GRAN DESAFÍO

DIONISIO BORDA

EN LOS ÚLTIMOS MESES EL CONTRABANDO HA AZOTADO A DIVERSOS SECTORES DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CAUSANDO REACCIONES MASIVAS DE LOS GREMIOS EMPRESARIALES Y DE LOS PASEROS. LA TOLERANCIA CERO AL CONTRABANDO DECLARADA POR EL GOBIERNO NO LOGRÓ RESULTADOS SIGNIFICATIVOS Y CONTINÚAN LAS QUEJAS DE LOS AFECTADOS. ESTA PRÁCTICA DE NEGOCIO ILÍCITO TIENE COMPONENTES ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES QUE DEMANDAN POLÍTICAS PÚBLICAS CONSISTENTES, EN DEFENSA DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL, EL COMERCIO LEGAL Y LA RECAUDACIÓN DEL FISCO.

ANTIGUA INDUSTRIA

La triangulación comercial es una característica que define a la economía paraguaya desde hace décadas. El negocio de la importación y reexportación de mercancías tiene su origen en el proteccionismo de los países vecinos, la economía abierta del Paraguay y la protección política de este tipo de negocio.

Esta práctica forjó empresas informales y “*ejecutivos de frontera*” que acumularon riquezas, crearon empleos precarios, financiaron campañas políticas y contribuyeron limitadamente a las arcas del Estado con pagos parciales de impuestos y aranceles de importación. El contrabando, incluso, ha desarrollado ciudades de frontera y atraído a comerciantes de diversas nacionalidades, la mayoría de los cuales opera en la informalidad y sostiene ocupaciones temporales e informales.

Esta aparente ventaja comparativa de la generación de empleo y la contribución fiscal no es sustentable. El tratamiento de la triangulación comercial debería ser revisado y modificado por consideraciones éticas, por producir distorsiones económico-políticas y por la insostenibilidad de este tipo de negocio. Es necesario que el Estado plantee un proceso de reconversión, principalmente de la economía de las ciudades fronterizas, y encuentre soluciones económico-sociales y fiscales, acordes con un plan de desarrollo sustentable, inclusivo y ético.

Otra derivación del contrabando es la competencia desleal en el mercado interno de las mercancías que ingresan al país sin pagar impuestos o al amparo de mecanismos de subvaloración fiscal de los bienes importados, que pone en

desventaja y perjudica a los sectores formales que producen internamente o importan legalmente los mismos bienes. Esta competencia perniciosa ha desgastado a las empresas formales y destruido puestos de trabajo.

La responsabilidad de estas prácticas recae en las autoridades aduaneras que exigen o aceptan pagos ilícitos en detrimento del fisco y en connivencia con despachantes de aduanas, funcionarios de otras instituciones que operan en la zona aduanera y los padrinos políticos. Los industriales locales e importadores formales no encuentran respuestas adecuadas del gobierno ni de la justicia para poner freno a la entrada ilegal de los productos de contrabando. Las acciones contra el contrabando son débiles y permisivas, no están dirigidas a combatir a los *“peces gordos”* y, en lugar de desalentar el comercio ilegal, terminan por socavar las actividades legítimas.

En definitiva, la triangulación y el contrabando en el mercado generan menos recursos para el Estado, ejercen una competencia desleal con los negocios formalizados, desincentivan la industria doméstica, debilitan las instituciones estatales y deforman las prácticas democráticas.

OLAS COYUNTURALES

El comportamiento de los tipos de cambio en la región, principalmente en la Argentina, desató el auge del contrabando de importación de alimentos, bebidas, productos de limpieza, vestimenta, azúcar, productos frutihortícolas, etc., que como hecho noticioso ha ganado la atención de los medios de comunicación. Según la Cámara Paraguaya de Supermercados, las ventas cayeron en 40%. Hubo un verdadero aluvión de mercancías de origen argentino hacia nuestro país, no como resultado de una mayor productividad, sino por la diferencia de precios creada artificialmente por el tipo de cambio y, en parte, por el subsidio que reciben diversos productos en el país vecino.

El tipo de cambio paralelo en la Argentina tuvo dos impactos contrapuestos en nuestra economía. Por un lado, el precio del dólar empezó a trepar en nuestro país debido a la apreciación de esa moneda en los Estados Unidos y a la demanda de dólares originada en la Argentina, lo que obligó al Banco Central del Paraguay a vender divisas para evitar que aumente la depreciación de nuestra moneda. Por otro lado, la depreciación del peso hizo bajar el costo de la canasta familiar de los bienes importados que ingresan de la Argentina. La entrada masiva de productos desde ese país contribuyó, en parte, a mantener baja la inflación, pero causó una reacción comprensible de los productores nacionales e importadores legales porque pone en peligro sus negocios y los puestos de trabajo que genera este sector de la economía.

Como en otras administraciones, la reacción del gobierno de acabar con el contrabando no ha tenido resultados alentadores, poniendo al descubierto las debilidades institucionales aduaneras, la falta de una estrategia diseñada para atacar las raíces del contrabando y la carencia de medidas transitorias bien pensadas para frenar los flujos coyunturales.

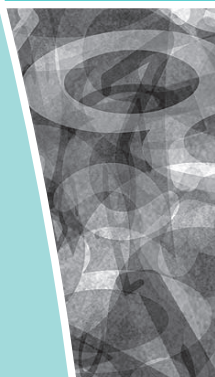
DESAFÍOS

El nuevo Código Aduanero y las mejoras administrativas constituyeron cambios positivos para un mejor control del comercio exterior, pero quedan muchas tareas pendientes para combatir el contrabando. En la Aduana urge realizar cambios significativos en la administración de los recursos humanos, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, velar por la integridad de las operaciones, castigar los actos de corrupción, incorporar mayor tecnología y blindar la institución de las injerencias políticas.

El próximo gobierno tiene el desafío de combatir el contrabando desde el inicio, no solo con planes y estrategias para coordinar mejor las acciones aduaneras, sino también nombrando a personas de probada integridad y capacidad para liderar la gestión de las distintas administraciones aduaneras y convirtiendo la Dirección Nacional de Aduanas en un organismo técnico sin interferencias de intereses políticos y económicos, dedicada enteramente a cumplir con su función de recaudación y de facilitador del comercio exterior.

JULIO RAMÍREZ

MEJORAR LA CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO SOCIAL: UN DESAFÍO CLAVE DEL NUEVO GOBIERNO



LOS GASTOS SOCIALES REVISTEN CENTRAL IMPORTANCIA EN EL MOMENTO DE PENSAR EN LAS POLÍTICAS SOCIALES QUE UN PAÍS DEBE ENFRENTAR. EN EL PARAGUAY SE UTILIZA EL CONCEPTO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA DESIGNAR A LA QUE ESTÁ CONSTITUIDA POR LOS RECURSOS QUE EL ESTADO ASIGNA A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN Y LA POTENCIACIÓN DEL CAPITAL HUMANO DEL PAÍS¹. ESTA DEFINICIÓN DEJA CLARO, DESDE EL PRINCIPIO, QUE NO TODO EL GASTO SOCIAL EJECUTADO POR EL GOBIERNO SE DESTINA A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA.

El gasto considerado para medir la inversión social corresponde a la Administración Central del gobierno en su mayor parte, pues los gastos sociales de las gobernaciones y municipios son financiados con las transferencias que reciben del Ministerio de Hacienda.

Según datos de la CEPAL, el Paraguay está por debajo del promedio latinoamericano en materia de recursos destinados a lo social, que en 2009 y 2010 era del 18,6% del PIB y representaba el 62,6% del gasto público total. Mientras tanto, en el Paraguay, dichos promedios eran de 11% y 50,5%, respectivamente. Estas cifras señalan el enorme esfuerzo que la administración del gobierno de Cartes debe hacer para alcanzar a sus pares de la región.

Pero además es necesario considerar la estructura de los gastos sociales para visualizar de manera global cómo afectan a la población de escasos recursos, ya que el gran esfuerzo de la política social del Paraguay debe centrarse en ese grupo, dado el elevado índice de pobreza existente.

Para el análisis se toman los componentes más importantes del gasto social, como son salud, promoción y acción social, seguridad social y educación, considerados de fuerte impacto para mejorar las condiciones de vida de la población. Como se puede observar en el Cuadro 1, el 62,7% de los gastos sociales son destinados a la salud y la educación, donde, a su vez, se destacan los servicios básicos de Atención Médica (16,8%) y de Educación Elemental (18,2%), respectivamente, quedan-

² Martínez Rodrigo y Collinao, M (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Serie Manuales. Cepal. Chile.*

do fuertemente rezagados gastos esenciales en salud como los de promoción y asistencia (0,2%) y saneamiento ambiental (1,1%)². Además está decir que la concentración del gasto en educación básica no siempre es suficiente para que las personas en situación de pobreza puedan acceder a mejores oportunidades de obtener ingresos.

CUADRO 1: GASTOS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL – 2012

GASTOS SOCIALES POR RUBROS	% DEL TOTAL DE GASTOS SOCIALES	% DEL PIB
310 - SALUD	23,1	2,6
311 - ATENCIÓN MÉDICA	16,8	1,9
312 - SANEAMIENTO AMBIENTAL	1,1	0,1
313 - PROMOCIÓN Y ASISTENCIA	0,2	0,0
319 - SALUD SIN DISCRIMINAR	5,0	0,6
320 - PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL	17,5	2,0
321 - ASISTENCIA A PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES	0,3	0,0
323 - SERVICIOS DE ACCIÓN SOCIAL	5,0	0,6
324 - TARIFA SOCIAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA	0,3	0,0
325 - SERVICIOS SOCIALES DE LOS GOB. DEPARTAM. Y MUNICIP.	5,8	0,7
326 - SERVICIOS SOCIALES PARA LA REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN	4,6	0,5
329 - PROMOCIÓN ASISTENCIA Y ACCIÓN SOCIAL SIN DISCRIMINAR	1,4	0,2
330 - SEGURIDAD SOCIAL	16,8	1,9
333 - VEJEZ INCAPACIDAD Y SUPERVIVENCIA	0,002	0,000
334 - SERVICIOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES	16,8	1,9
340 - EDUCACIÓN Y CULTURA	39,6	4,5
341 - EDUCACIÓN ELEMENTAL	18,2	2,1
342 - EDUCACIÓN MEDIA Y TÉCNICA	8,0	0,9
343 - EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSITARIA	8,3	0,9
344 - CULTURA	0,4	0,0
345 - DEPORTE Y RECREACIÓN	0,5	0,1
346 - ASISTENCIA A EXCEPCIONALES	0,0	0,0
349 - EDUCACIÓN Y CULTURA SIN DISCRIMINAR	4,2	0,5
350 - CIENCIA TECNOLOGÍA Y DIFUSIÓN	0,8	0,1
360 - RELACIONES LABORALES	0,2	0,0
370 - VIVIENDA URBANISMO Y SERVICIOS COMUNITARIOS	2,1	0,2
OTROS SERVICIOS SOCIALES	0,0	0,0
TOTAL	100%	11,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda. PIB: Banco Central del Paraguay, incluye Binacionales.

El gasto en promoción y acción social representa el 17,5% de los gastos sociales, pero esta cifra podría estar abultada si se considera que los gastos de los gobiernos departamentales no son exclusivamente sociales, lo que exige a los técnicos del Ministerio de Hacienda un ajuste de precisión para que este indicador refleje la realidad. Excluyendo los gastos sociales de los gobiernos depar-

² Implica sobretudo la provisión de agua potable a las comunidades más carenciadas.

tamentales y municipales, los dos rubros más importantes de este grupo son Acción Social y Reforma Agraria y Colonización, que en conjunto alcanzan el 9,6% del total de los gastos sociales e incluyen programas típicos de lucha contra la pobreza como el de transferencias condicionadas Tekoporã.

El gasto en seguridad social es otro de los grandes componentes de los gastos sociales, dado que la mayor parte del mismo está destinado a las transferencias a los funcionarios jubilados del sector público que aportaron a sus respectivas cajas fiscales. Por tanto, se trata de una erogación que, nuevamente, no beneficia a la población carenciada. En efecto, el gasto en servicios de jubilaciones y pensiones constituye el 16,8% de los gastos sociales, mientras que el realizado por vejez, incapacidad y supervivencia representa la irrisoria cifra del 0,002%, abarcando a un pequeño número de personas de escasos recursos.

El análisis realizado refleja tres desafíos contundentes para las nuevas autoridades en materia de política social y su acompañamiento desde la política presupuestaria, de forma a responder a las demandas de la sociedad sobre sus fundamentales derechos económicos y sociales: educación para todos, un puesto de trabajo para cada trabajador, un país sin hambre, una vida digna, entre otros.

El primer gran desafío es incrementar el gasto social en términos de recursos financieros. Para ello se debe, sobre todo, disponer de recursos genuinos frescos, pues no se podrá mejorar la prioridad fiscal de este gasto por la vía del endeudamiento y la emisión de bonos del Tesoro. De hecho, es necesario que se tome en serio y con precisión los impactos que podría producir la reforma tributaria planteada por el Ejecutivo para modificar el Imagro y extender el IVA al sector agropecuario.

El segundo gran desafío es una mayor focalización de la inversión social en la población más carenciada o en situación de pobreza. El gobierno tiene la obligación social, ética y moral de centrar sus esfuerzos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más necesitada.

Y el tercer gran desafío es buscar mecanismos que mejoren la eficacia y eficiencia del gasto social, por medio del seguimiento y la evaluación permanente de la utilización de los recursos, al mismo tiempo de mejorar también el diseño y ejecución de los programas sociales pro pobre. Por ello es urgente que el equipo económico-social de transición, y el que asumirá el destino del país el 15 de agosto del presente año, comuniquen sus planes y programas para hacer frente a los retos planteados en este artículo, lo que debería conducir al debate social orientado al consenso.

Es necesario que el presidente electo salga del mero discurso. Su predecesor inició su periodo de gobierno con el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013, aún vigente pero no considerado por el gobierno de Franco, que marcó el panorama de las políticas públicas en ese periodo. El discurso optimista del futuro presidente entusiasma, pero ya está perdiendo fuerza ante la perspectiva poco clara de los rumbos que las políticas del Estado en material social tomarán durante los siguientes cinco años, frente a un descontento social cada vez mayor.

INFORMACIÓN Y OTORGAMIENTO EFICIENTE DE CRÉDITOS

CARLA
BOGADO YUBI

DÍAS PASADOS EL SISTEMA FINANCIERO SE DESPERTÓ CON LA NOTICIA DE QUE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA REVOCABA LA AUTORIZACIÓN OTORGADA A LA EMPRESA INFORMCONF PARA BRINDAR DETALLES SOBRE LOS PROCESOS EN EL ÁMBITO JUDICIAL, ARGUMENTANDO QUE ALGUNAS INFORMACIONES QUE ESTABAN DISPONIBLES A TRAVÉS DE DICHA EMPRESA CORRESPONDÍAN EXCLUSIVAMENTE A LA ESFERA PRIVADA DE LAS PERSONAS, DE ACUERDO CON LA LEY 1.682/2001. ESTA LEY ESTABLECE QUE NO ESTÁ PERMITIDO REVELAR LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS QUE ESTUVIERAN DEMANDADAS EN CUANTO AL DERECHO PRIVADO PATRIMONIAL SE REFIERE.

La reacción fue inmediata. Algunos actores expresaron que dicha restricción afectaría el mercado del crédito argumentando que, cuando no hay acceso a la información o el acceso es asimétrico, obtener créditos se vuelve más difícil, más costoso y, por sobre todo, menos eficiente. Por otro lado, algunos individuos festejaban esta iniciativa, y hasta se preguntaban si ahora se podrían dejar de pagar las cuentas.

Por su parte, el presidente de Informconf aseguraba que, a pesar de dicha restricción, la información judicial de los individuos podría estar disponible si es que las empresas demandantes continuaban proporcionándolas. La única condición sería seguir el mismo procedimiento que el de las operaciones morosas, en las cuales los asesores jurídicos de las entidades acreedoras se encargan de transmitir la información sobre los procesos judiciales que se inician o finiquitan.

Si bien Informconf fue la empresa directamente afectada por la resolución de la Corte Suprema, no es la única del ramo que está operando en el mercado. También Criterion y Equifax brindan el mismo tipo de servicios y próximamente se sumará a esta actividad una nueva firma llamada Buró de Crédito.

Si bien es innegable la importancia de contar con información a la hora de otorgar créditos, debería ser analizada y discutida la forma en que esta información llega al público: hasta qué punto, así como lo ha manifestado la Corte Suprema, se viola el derecho a la privacidad de las personas; si estas informaciones deberían ser manejadas por empresas del sector privado o por alguna entidad superior, tal vez, por qué no, por la propia Superintendencia de Bancos; y si qué

maneras de presentación de estas informaciones son de la mayor utilidad para el otorgamiento del crédito.

También es importante hacer una fuerte distinción entre diferentes tipos de organizaciones. Por un lado podría darse el caso de organizaciones que actúan simplemente como *"listas negras"*, donde aquellas personas que entran en dicha lista son directamente catalogadas como personas no sujetas de crédito o no confiables y, por tanto, todo acceso al crédito les sería denegado. En algunos casos, inclusive se les podría cerrar las puertas a puestos de trabajo.

Por otro lado, existen las organizaciones que tienen como objetivo crear instrumentos como el *"credit score"*¹, una expresión numérica que tiene como base un análisis estadístico del comportamiento crediticio de una persona y que tiene como objetivo final mostrar la solvencia de un individuo. Esta información, que se captura en un número, es usada por los prestamistas, tales como bancos, financieras, empresas comerciales, etc., para evaluar el riesgo potencial de los clientes y, por tanto, poder ofrecer tasas de interés acordes, así como también líneas de crédito adecuadas. La ventaja del un buen credit score es que, al capturar en un número mucha información, el mismo podría salvaguardar de alguna manera la información que podría ser sensible en lo que se refiere a la intimidad de las personas.

Por tanto, los modelos de credit score, pueden ser muy útiles para dar agilidad al sistema financiero y, finalmente, mediante una mayor agilidad y seguridad en el mercado del crédito, lograr un mayor crecimiento económico. El historial crediticio permite a los demandantes y otorgantes de crédito realizar operaciones con mucha más libertad, dada la información más completa y objetiva con la que cuenta.

Según algunos estudios, los credit scores son esenciales en países en desarrollo para ayudar a resolver tres problemas económicos: (1) Niveles de eficiencia por debajo de lo deseable si se los compara con economías más avanzadas; (2) la relativa lentitud en el mercado de los préstamos del sector privado; y, (3) el riesgo de crisis financieras, que a menudo son el resultado, en parte, de los problemas de selección adversa y riesgo moral en el sector financiero. En este sentido, no debemos olvidar que en el Paraguay tenemos el problema de una baja bancarización como resultado de la situación de informalidad en la economía.

De allí que, antes que recurrir a interpretaciones legales que pudieran favorecer a uno u otro sector, lo importante sería encarar un proyecto de gran alcance nacional sobre la importancia de contar con empresas (privadas o públicas) que pudieran trabajar en la creación de este tipo de base datos, y que respondan a indicadores estadísticos más que a otro tipo de cuestiones que pudieran caer en el área de la subjetividad.

¹ Un credit score es un cálculo numérico que tiene por finalidad representar el nivel específico de riesgo que una persona o una entidad significa para una transacción en particular. Los scoring se calculan aplicando algoritmos y fórmulas estadísticas avanzadas a la información contenida en una historia de crédito en un momento en particular. Asignando pesos estadísticos a determinados tipos de datos, por ejemplo: relaciones deuda-crédito disponible, cantidad de pagos atrasados y relaciones deuda-ingresos, los scoring utilizan algoritmos matemáticos para producir un puntaje numérico - TRANSUNION WHITE PAPER "La importancia de los scoring para el crecimiento económico".

Si bien actualmente algunas empresas cuentan ya con servicios de credit scoring, las mismas deberían trabajar en el desarrollo de metodologías mucho más avanzadas y bases de datos más amplias, donde la información de cómo está construido este índice sea socializada y, por sobre todo, donde el individuo pueda entender cómo este dato es importante para su acceso al crédito. Esta forma de operar podría mejorar la información que los clientes tienen sobre ellos mismos y el manejo de las finanzas personales de los individuos, traduciendo esto en menores niveles de morosidad para el sistema financiero.

FERNANDO MASI

MERCOSUR: SIN ESTRATEGIAS CLARAS PARA EL RETORNO

EL IMPASSE DE LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO ELECTO Y SUS PARES EN EL MERCOSUR NO AUGURAN UNA SOLUCIÓN RÁPIDA PARA EL RETORNO DEL PARAGUAY A LAS MESAS DE DECISIONES DEL BLOQUE. LA FALTA DE UN ENTENDIMIENTO CABAL SOBRE CÓMO SE MUEVEN LOS ACTORES REGIONALES E INTERNACIONALES DE LA INTEGRACIÓN LE ESTÁ IMPIDIENDO AL PARAGUAY ALEJAR LA AMENAZA DE UN NUEVO AISLAMIENTO.

¿QUÉ SE NEGOCIA?

El retorno del Paraguay a los órganos de decisión del Mercosur se ha complicado por un manejo no muy claro de posiciones y negociaciones del gobierno electo en las relaciones regionales. Varias son las razones que explican este manejo desprolijo.

La primera razón, y quizás la más fundamental de todas, es el cambio abrupto de opinión del presidente electo y su entorno acerca de las bases de las negociaciones con nuestros socios del Mercosur. Luego de que el presidente electo haya sostenido, durante toda la campaña eleccionaria, una posición pragmática sobre la reinserción del Paraguay en el bloque, esa posición es reemplazada drásticamente por la retórica de la dignidad y la soberanía nacional.

Ya en el contexto de ese cambio, a comienzos de junio pasado se iniciaron negociaciones con los socios del Mercosur encaminadas a encontrar una fórmula de reinserción del Paraguay al bloque que pudiera evitar un costo político para el gobierno electo. Esta solución sería que se otorgue al Paraguay la presidencia pro tempore en el segundo semestre del año, para que el nuevo gobierno logre en ese tiempo una nueva votación del Congreso Nacional que confirme a Venezuela como socio pleno.

Aunque este argumento era plenamente válido, y atendible por los demás países, se desconoce si la propuesta incluía la no participación de Venezuela en las mesas de negociaciones hasta tanto se consiga la aprobación de nuestro Congreso. Algo que, lógicamente, no podría ser aceptado por los demás socios del Mercosur, principalmente por Brasil. Además, es posible que el timing de la propuesta no haya sido el más adecuado. Es decir, si el planteamiento se hubiera hecho inmediatamente después de las elecciones del 21 de abril, hubiera existido más tiempo para negociar la misma.

De cualquier manera, lo que aparece claro es que las negociaciones emprendidas por el gobierno electo no arrojaron resultados favorables.

Otra razón tiene que ver con la decisión del gobierno electo de hacer pública la propuesta del Paraguay llevada a las negociaciones previas, con el aparente propósito de conseguir apoyo internacional, como se puede inferir de la visita del presidente electo a la Unión Europea. Sin embargo, el resultado de esta estrategia puede no ser favorable, en primer lugar porque supone una falta de entendimiento del movimiento de las fuerzas regionales e internacionales en los temas de integración y relaciones exteriores. En segundo lugar, porque significa desconocer el liderazgo del Brasil en el Mercosur y en el campo internacional, reconocido no solo por la Unión Europea, sino también por Estados Unidos, otras potencias del primer mundo y economías emergentes (China, India, etc.).

En definitiva, el gobierno electo no ha entendido que la mejor estrategia es publicar lo negociado, como un logro, y no lo que está en proceso de negociación, con posibilidades de fracaso.

PARAGUAY EN EL ESCENARIO REGIONAL

La vuelta política del Paraguay al Mercosur ocurre en un momento de particular tensión entre dos modelos de integración en el hemisferio que han estado en pugna desde hace más de una década. Por un lado, el modelo de integración hemisférica liderado por Estados Unidos y México en lo que ha sido el proyecto ALCA, como una extensión natural del NAFTA. Por otro lado, el modelo de integración Sur-Sur liderado por Brasil que se orienta a intensificar el intercambio regional de inversiones y de infraestructura en América del Sur como un medio para fortalecer negociaciones sustantivas con los países desarrollados.

Si bien el proyecto ALCA ha fracasado como tal, una segunda versión de este proyecto se ha plasmado en los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos y México con los países centroamericanos (CAFTA-RD), como también con Chile, Perú y Colombia. Una versión latinoamericana de este eje es la recientemente creada Alianza del Pacífico (AP) que inicialmente incluye a México y a los tres países andinos citados, y que rápidamente estaría incorporando a los centroamericanos.

En el caso del Mercosur, el Brasil ha liderado los esfuerzos de acuerdos de libre comercio con todos los países del resto del hemisferio sudamericano, los que se adhirieron con la denominación de Estados Asociados del Mercosur. También ha estado detrás de la creación de UNASUR como instancia de fortalecimiento de las inversiones y el comercio intra sudamericano frente a las históricas relaciones comerciales de los países andinos y Venezuela con el mercado norteamericano. Ciertas manifestaciones de rasgos políticos e ideológicos no estuvieron ausentes en este esfuerzo del liderazgo brasileño, aunque no tuvieron un carácter determinante.

El Brasil inició recientemente un segundo movimiento estratégico para fortalecer su liderazgo en la región, cuando el Mercosur resuelve invitar a Bolivia y a Ecuador a participar del bloque como socios plenos, además de Venezuela, y se dispone a hacer lo mismo con Surinam y Guyana en la próxima cumbre de Montevideo.

Los encargados de nuestra política exterior y comercial deberían entender que, siendo un país pequeño y mediterráneo, el Paraguay no es una pieza central de esta puja de liderazgo en la región. Que, además, el Paraguay es un país del Atlántico por su posición geográfica, porque sus ventajas comparativas se encuentran en el sector agropecuario y no minero, y porque las vías de salida y entrada de sus productos serán predominantemente siempre por las vías que conducen al Atlántico.

Sin olvidar que el Paraguay tiene firmado acuerdos de libre comercio tanto con los países del Pacífico (Estados Asociados y países de AP) como con los países del Atlántico (Mercosur), tiene que entenderse también que no existen incompatibilidades de pertenecer a ambos grupos y de hacer negocios con ambos grupos.

Por lo tanto, dada su posición geográfica que le convierte en una de las regiones bisagras entre ambas zonas de América del Sur, el Paraguay debe aprovechar las oportunidades que se presentan para crecer económicamente con la integración hemisférica y favorecer la creación de empleo y bienestar para sus habitantes.

No resolver el problema con el Mercosur significa postergar oportunidades económicas, no ser partícipe de las decisiones del bloque, al cual siguen ingresando nuevos miembros, inclusive perder eventualmente preferencias obtenidas como país de menor desarrollo relativo. En otras palabras, posponer la solución del retorno del Paraguay a la mesa de negociaciones del Mercosur significará un mayor aislamiento regional e internacional. Muy mala estrategia para un país mediterráneo y de poco peso.



Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py



entre paréntesis

estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py