



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa  
ThinkTank



Nº 39

ABRIL 2016





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.

<b>POLÍTICA</b>	La mala educación depuso a la ministra Marta Lafuente. Por José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	¿Qué hay detrás de la crisis de la producción en el campo y de los alimentos de la ciudad? Por Víctor Imas.	7
<b>ECONOMÍA</b>	El Endeudamiento Público y sus riesgos. Por Dionisio Borda.	11
	La calidad de gasto público y la política social. Por Julio Ramírez.	13
	Los riesgos que las empresas paraguayas enfrentan. Por Diego Duarte Schussmuller.	17
	Sube y baja: las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Por Fernando Masi.	19

**DIRECTOR DEL CADEP:**

Fernando Masi.

**EQUIPO EDITORIAL:**

Dionisio Borda, Diego Duarte,  
Fernando Masi, José Carlos Rodríguez,  
Julio Ramírez, 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

**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 DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. 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.**

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, abril de 2016

# LA MALA EDUCACIÓN DEPUSO A LA MINISTRA MARTA LAFUENTE

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

LA MINISTRA MARTA LAFUENTE NO ERA CULPABLE DE INEPTITUD NI DE CORRUPCIÓN. SÍ DEL MAL MANEJO DE LA CRISIS. TAMBIÉN SE LA PUEDE ACUSAR DE AUTORITARISMO EN LA REGLAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES. PERO ESO NO LA HACÍA MENOS SÓLIDA QUE SUS PREDECESORES QUE HABÍAN SIDO PERFECTAMENTE FUNCIONALES. LAFUENTE FUE VÍCTIMA DE UNA INMENSA TORMENTA LEVANTADA POR LA *MALA EDUCACIÓN* CUYO NÚCLEO DURO SE MANTIENE INALTERABLE, SOBRE TODO EN ESTE ASPECTO: SE BRINDA MALA EDUCACIÓN A LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES DEL PARAGUAY. EN ESO, EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) SE MANTIENE INVICTO. LOS 27 AÑOS DE DEMOCRACIA NO INTERRUMPIERON UNA TRADICIÓN CULTURAL ADVERSA AL PENSAMIENTO, A LA CREATIVIDAD, A LA LIBERTAD Y A LA COMPETENCIA.

Podemos consolarnos un poco. La educación pública (y privada) también es mala –aunque no tanto- en el resto de América Latina. Incluyendo a los países ‘estrella’ de la región, como Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y México. Pero no tenemos por qué pedirles a los jóvenes que se resignen a que les roben el futuro. Y ellos no tienen por qué aceptar que se sacrifique la vida de ellos en el altar de la estupidez de sus mayores.

La buena educación se parece a la pólvora y la brújula. No hay que inventarla. Ya fueron inventadas. La buena educación funciona donde se la adopta. Si nosotros no lo hacemos –con beneficio de inventario, claro está– es porque no lo queremos. La mala educación es el corazón de aquello que Roa Bastos llamó la opción de nuestro país por el infortunio. Es la catedral del país fallido. El Paraguay –entiéndase: los que mandan– está dispuesto a gastar más dinero en la educación para hacer más de lo mismo, a mayor escala. Y hay evidentes progresos en la cobertura de la escuela. Eso se permite. Pero no se está dispuesto a enseñar bien. Eso no se puede. No hay suficiente voluntad política. La mala educación manda y prevalece.

Y es precisamente eso lo que levanta furia. Los impulsores de los recientes movimientos ciudadanos de América Latina no son los *postergados*, sino los *beneficiados*, pero solo a medias. Aquellos que habiendo sido indigentes ahora son vulnerables. Son esos los que arman lío. No somos una excepción. En tiempos de

la dictadura los profesores no ganaban el salario mínimo. Las escuelas rurales no pasaban del segundo grado. Ahora los beneficiados, ellos mismos, ya no quieren un poco más de lo mismo: quieren buena educación. Como cualquiera. Ese es el problema y también la esperanza.

La buena educación –no me refiero a los buenos modales– supone el logro de una persona libre, responsable, auto-determinada (*formada*) y, además, capaz (*competente*). ¿Cómo podría ser ‘libre’ en el siglo XXI una persona que no sepa leer y escribir bien, usar las matemáticas, entender los principios de la ciencia y abrirse al arte, desde los primeros años de primaria? Y, ¿Cómo podría ser ‘capaz’ sin libertad y responsabilidad?

Contra la buena educación está el MEC. No cada persona, sino la institución. O sea, el MEC no la consigue, no cambia ni lo piensa hacer. Eso es crónico, está aceptado y tolerado.

Pero el tinglado tiembla. No solo el techo de algunas escuelas se cayó sobre la cabeza de los niños. El techo de la institución también se cae. Y el mal consabido, objeto de la resignación, de complicidad, de tolerancia, se transformó en una causa de bronca y de lío. De indignación. Marta Lafuente fue identificada, homologada a ese mal. No le sirvió de mucho decir: –*Yo luché contra esos males*. No fue escuchada. En parte por la mala fe de sus adversarios y en parte porque hoy eso ya no basta.

Contra estos males lucharon muchos antes: Rodríguez, Wasmosy, Cubas, Machi, Duarte Frutos, Lugo, Franco y Cartes. Hubo un rosario de ministros de Educación cuya vida política fue breve. Pero ellos mismos también autorizaron a que nada cambie en calidad. Los que mandan no quieren arriesgar la reproducción de una sociedad autoritaria y de privilegios, mejorando la educación. No quieren educar a la corona, al príncipe, al soberano, que en una democracia es la gente común, el pueblo.

La reforma de la educación no tocó el corazón de la mala educación. Los niveles de calidad –sobre todo en términos relativos- no mejoraron. Si juzgamos a los árboles por sus frutos, no podemos hacer mucha diferencia entre los ministros del arco iris que desfiló por el MEC. El aparato MEC no se conmovió. Eso ya lo sabíamos. Lo nuevo es que *eso no está siendo más tolerado*. No se aguanta más el ‘*no se puede*’.

El MEC es una poderosa fuente de incidencia política. Tiene su peso específico. Ochenta mil profesores hablan cada día con todos los niños del Paraguay y, a través de ellos, también hablan con sus padres. La Escuela en la edad moderna se parece a lo que fue la Iglesia en la edad media: la institución cultural predominante, central en la formación de las personas. Este ministerio es objeto de ambición. Y la hubo.

La interna política partidaria del coloradismo influyó en el levantamiento de los jóvenes. El coloradismo anti-Cartes alentó a los jóvenes y niños, desde el parlamento y también desde abajo, cuando el MEC es el corazón de la cultura colorada. Pero la ministra no era tan colorada, era más bien 'de la selección nacional'. Nada más apetecible para sus adversarios que atacar el talón de Aquiles de un gobierno que está apoyando a la mejor educación a nivel universitario y consigue menos a nivel secundario. Con la renuncia del rector Froilán, el viejo coloradismo había perdido una gran batalla. Había ganado el gobierno. Con la renuncia de la ministra Lafuente, el viejo coloradismo ganó su batalla. Perdió el gobierno. Una clara venganza. Los sindicatos de profesores devolvieron afrentas a Lafuente, alentando la movilización de sus estudiantes, no habiendo hecho gran cosa antes para mejorar la calidad de la enseñanza.

Pero esas internas no hubiesen incendiado praderas, como ocurrió en la *educación universitaria* el año pasado y en la *educación secundaria* ahora, si no fuera porque la educación misma se ha convertido en objeto de protesta. Sin el combustible tan inflamable de la mala educación –consabida, elegida, mantenida e inapelable–, no se habría levantado en tres días tanta juventud, en tanta geografía, con tanta decisión y tanto impacto. Los pretextos perdieron autoridad. Decir: –*No se puede mejorar la educación, eso, ya no convence*. Cuando hacerlo es cuestión de voluntad política y de asumir sus costos.

VÍCTOR IMAS

## ¿QUÉ HAY DETRÁS DE LA CRISIS DE LA PRODUCCIÓN EN EL CAMPO Y DE LOS ALIMENTOS EN LA CIUDAD?

EL RECIENTE CONFLICTO CON EL SECTOR CAMPESINO, QUE SE RESOLVIÓ CON UN ACUERDO PARA EL REFINANCIAMIENTO DE LAS DEUDAS VENCIDAS CON UNA MORA DE DOS AÑOS Y LA QUITA DE LOS INTERESES, HA DEMOSTRADO UNA VEZ MÁS QUE LAS ACCIONES DEL ESTADO EN FAVOR DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA, CON RELACIÓN A LA CRISIS AGRÍCOLA, EN SU MAYORÍA FUERON COYUNTURALES, PUNTUALES Y AISLADAS, HAN SIDO MOTIVADAS POR LA LUCHA CAMPESINA Y NO HAN TENIDO OTRA FINALIDAD QUE SIMPLEMENTE CONTENER EL CONFLICTO SOCIAL. LA CONDONACIÓN DE DEUDAS (1999), EL CONGELAMIENTO DE INTERESES Y REFINANCIAMIENTO DE DEUDAS VENCIDAS POR TRES AÑOS (2001/2004), LOS KITS DE PRODUCCIÓN (2005/2006), EL CERTIFICADO AGRONÓMICO (2007/2008), EL PROGRAMA DE CALIFICACIÓN GRADUAL DE PRODUCTORES COMO SUJETOS DE CRÉDITO (2009/2010), ENTRE OTRAS "SOLUCIONES" PLANTEADAS EN DIVERSAS OCASIONES, COSTARON AL ESTADO CERCA DE 200 MILLONES DE DÓLARES Y, EN TÉRMINOS DE RESULTADOS, NO HAN APORTADO NADA SUSTENTABLE AL DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL.

El costo no solamente es económico, sino también social, político y cultural. El hecho de responder con políticas puntuales y coyunturales no ataca las causas del problema, que residen en los escasos niveles de capitalización de los pequeños productores, sus condiciones de pobreza y la falta de aseguramiento del mercado. Ese tipo de respuestas genera y consolida prácticas clientelistas y prebendarias, con no pocos hechos de corrupción, así como una cultura de poca innovación productiva en los pequeños productores, además de acentuar la ineficiencia e ineficacia estatal. Al no tener instalado un sistema preventivo de manejo de riesgos y de protección social, carencia agravada por la falta de políticas integrales para la agricultura familiar campesina, el Estado incurre en programas de atención a la crisis que no tienen impacto de largo plazo.

Uno de los resultados de la política agraria errática del Estado es el impacto que la disminución y desorganización de la oferta de alimentos tiene sobre los precios y la pobreza. En el Paraguay no se producen alimentos frescos en todo tiempo porque gran parte de los pequeños productores no cuenta con la infraestructura necesaria para hacerlo. Por esta razón se importa la totalidad del ajo que consumimos, el 98% de la papa, el 82% del pimiento, el 70% de la cebolla en cabeza, el 50% del tomate, el 30% del coliflor, el 25% del repollo, el 20% de la zanahoria, el

15% del zapallo, el 15% de la remolacha, el 5% del pepino y el 2% de la berenjena (Histórico de "Síntesis estadísticas" MAG 2007-2015 y DAMA, 2008). Durante todo el año se observan importantes variaciones de precios de estos alimentos de necesidad básica, con tendencia a sobre elevarse, porque no existe una organización y planificación de la producción y el mercado en función de la demanda interna, cuando debería ser ésta una prioridad estratégica del Estado para garantizar el derecho a la alimentación de la población y como mecanismo esencial de la lucha contra la pobreza.

Un problema aún más grave es la tendencia de progresiva disminución de la superficie destinada a la producción de alimentos y continuo crecimiento de la población que los demanda. "La comparación de los datos proveídos por el INDERT con los del Censo Agropecuario Nacional 2008, permite visualizar el proceso de minifundización creciente que se ha dado a lo largo de estos años y la pérdida de la superficie por la agricultura campesina. Los 136.819 lotes distribuidos en el marco de la reforma agraria de 1960 a 2005, en la Región Oriental, con una superficie de 3.671.674 hectáreas, pasó en el Censo Agropecuario Nacional 2008 a 241.956 lotes, mientras que la superficie disminuyó a casi la tercera parte, 1.340.096 hectáreas. El promedio de la superficie de lotes descendió de 26,83 a 5,5 hectáreas. Los números evidencian que se ha producido un rápido proceso de parcelación de los lotes agrícolas y una considerable pérdida de la superficie" (Riquelme, Q. 2015, 53-54).

La crisis de la producción campesina se ha expandido desde mediados de la década de los noventa cuando desacertadas medidas relacionadas a la producción algodonera, negociados con la importación de semillas extranjeras y otros insumos, caída de los precios internacionales y, más recientemente, la insistente imposición del evento transgénico, dejaron en ruinas la principal producción de renta campesina, que actualmente está lejos de abastecer siquiera el importante volumen demandado por la cadena de producción interna. Ningún rubro de renta, sésamo, ka'á He'é o mandioca, logró hasta hoy substituir al algodón.

En estas condiciones, el campo resulta poco atractivo para los jóvenes y las mujeres por la falta de opciones laborales. Estos grupos migran a las áreas metropolitanas y a la Argentina, presionando sobre los niveles de pobreza y aumentando su vulnerabilidad social y económica. Otras consecuencias son el continuo envejecimiento poblacional en el campo y la disminución de la actividad económica agrícola (EPH 2014-15).

El Estado tampoco ha demostrado interés en enfrentar los cada vez más crecientes problemas del cambio climático y del mercado. Las sequías, inundaciones, granizadas, tormentas y variaciones de precios, si acaso son asumidas, lo son apenas como política de bombero para "apagar y contener" las crisis; y no como una política de gestión de los riesgos. Es decir, como un componente de la política agraria de manejo integrado de los riesgos, como los climáticos, los sanitarios y de los mercados.



En este marco se ha dado la agresiva entrada al campo de instituciones financieras privadas (Visión Banco, El Comercio, Familiar, Interfisa, etc.), que de la mano de los propios funcionarios públicos han promocionado irresponsablemente la expansión del crédito entre los pequeños productores de caña dulce, tabaco, sésamo, algodón, mandioca y otros, sin una política integrada de bancarización con instrumentos financieros como el ahorro, los micro seguros o seguros al crédito o los fondos de contingencia de la producción ante los eventos climáticos. Se ha constatado que los créditos privados fueron entregados una y otra vez, encontrándose pequeños productores que adeudan hasta tres créditos a instituciones financieras privadas.

Fuera de las intervenciones puntuales (con recursos de proyectos como el PRO-DERS y FIDA) y la limitada asistencia técnica, el Estado no tiene una política integral de promoción de la agricultura familiar campesina y una estrategia de soberanía y seguridad alimentaria. El decreto 3.000/2015 no ha logrado, en la práctica, llevar adelante las compras directas de la agricultura familiar y, por el contrario, está reforzando la intermediación con la figura de las “compras indirectas”, debido a que el procedimiento “simplificado” de adquisición de productos es sumamente engorroso para las gobernaciones, municipios y los propios productores. Esto queda demostrado por la exigua cantidad de casos en que se ha intentado realizar la compra directa.

Finalmente, otro mal generalizado de los pequeños productores es el deterioro de la fertilidad del suelo de sus parcelas. Prácticamente la totalidad del suelo agrícola destinado a la agricultura familiar campesina se encuentra empobrecida, incluso degradada, y el programa de “Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos” representó solo 0,4% del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) entre 2013 y 2014.

El refinanciamiento de las deudas vencidas y la mora de dos años con quita de intereses son un importante respiro para los pequeños productores; pero, al mismo tiempo, suponen patear para adelante el problema, que dentro de dos, cuatro u ocho años será igual o peor si no se establece una política integral de promoción de la agricultura familiar, cuyos componentes deben apuntar a la inversión tecnológica, la recuperación de suelos, la gestión de riesgos, el acceso responsable a créditos diferenciados acompañados de asistencia técnica, la asociación para el mercado, las políticas de precios de referencia y la planificación orientada a la demanda interna. La expansión del financiamiento privado, generalmente hipotecario, sin una política integral para el sector, pone la tenencia de la tierra del pequeño productor en el trasego de las crisis.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

MAG. (Varios años). Síntesis estadística. Dirección de Comercialización.

MAG. (2008). Resultados del Censo Agronómico Nacional. Asunción Paraguay.

Riquelme, Quintín. (2015). El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos, en Patricio Dobre (comp) La Tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos, CDE, Asunción Paraguay.

DIONISIO BORDA

# EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y SUS RIESGOS



**LA DEUDA Y LAS INVERSIONES PÚBLICAS ESTÁN AUMENTANDO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL ACTUAL GOBIERNO. NO CABEN DUDAS DE QUE DEDICAR MÁS RECURSOS FINANCIEROS PARA PALIAR EL DÉFICIT EN INFRAESTRUCTURA CONTRIBUYE AL DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS, PERO TAMBIÉN ES CIERTO QUE EL RÁPIDO CRECIMIENTO DE LA DEUDA CONSTITUYE UN RIESGO FISCAL DE MEDIANO PLAZO EN LAS ACTUALES CONDICIONES DE ESCASA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y DE INCERTIDUMBRE EN EL MERCADO FINANCIERO INTERNACIONAL. OTRO RIESGO SON LAS FALLAS EN LA CALIDAD DE LAS OBRAS PÚBLICAS DEBIDAS A LA LIMITADA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL SECTOR ESTATAL PARA CUMPLIR EFICIENTEMENTE LA EJECUCIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES.**

Para seguir aumentando la deuda pública, principalmente por la vía de la emisión de bonos del Tesoro, se apela al pretexto de que el coeficiente de endeudamiento del Paraguay es uno de los más bajos de la región. La verdad es que la deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ya trepó a más del doble, de solo 10,9% en 2011 a 23,2% del PIB en marzo de 2016. Si bien este coeficiente sigue siendo bajo en comparación con los demás países del continente, también debe verse la otra cara de la moneda: la baja presión tributaria que resta fuerza a la capacidad efectiva de pago de las deudas.

La recaudación tributaria fue de solo 12,5% del PIB en 2015, una de las más bajas de América Latina, y no hay señales de que esta tendencia vaya a cambiar porque las reformas impositivas para recaudar más no están en la agenda del actual gobierno. La presente política de incrementar la deuda pública en un contexto de baja recaudación obligará a futuros gobiernos a encarar, más tarde o más temprano, impopulares reformas para cumplir con los compromisos de la deuda acumulada.

Otro argumento esgrimido para defender la creciente emisión de bonos suele ser la necesidad de reestructurar la deuda actual, efectuando nuevas colocaciones para extender los plazos de vencimiento de los bonos y conseguir mejores tasas de interés. Además, se arguye, las emisiones se realizan también para financiar las inversiones, lo que se traduciría en mayor crecimiento económico y, por consiguiente, en mayores recaudaciones. Sin embargo, existen incertidumbres y riesgos que condicionan fuertemente esos resultados esperados.

En efecto, las alteraciones que pueden ocurrir en el mercado financiero internacional y en el comportamiento del tipo de cambio pueden terminar por cargar más deuda sobre la deuda. Por otro lado, el crecimiento económico no necesariamente significará mayor recaudación, dada la estructura inequitativa del sistema tributario paraguayo que se caracteriza por la asimetría en la contribución impositiva. Ni siquiera el endeudamiento se transforma siempre en mayor crecimiento económico. Lo cierto es que varios países de la región, incluyendo el nuestro, han tendido experiencias negativas con el cumplimiento del servicio de la deuda.

En nuestro país, además de la emisión de bonos, existe otro riesgo: la ley 5.074/2013, más conocida como ley de financiamiento de obras públicas “llave en mano”. Esta forma de financiamiento no siempre beneficia al Estado y, cuando hay extrema necesidad de mejorar las obras de infraestructura, puede generar un aumento peligroso de la deuda en condiciones financieras no siempre favorables. Si el endeudamiento acelerado fuese el camino al desarrollo, varios países subdesarrollados hubieran estado en la lista de países desarrollados. Pero la experiencia muestra lo contrario, que muchas veces el endeudamiento se ha convertido en décadas perdidas para el desarrollo.

Será mejor, pues, mantenerse alertas con el endeudamiento. La deuda a fines de marzo de 2016 fue de US\$ 6.061 millones (23,2% del PIB) y sigue creciendo. La emisión de bonos representaba el 12% de la deuda en 2013 y ahora, en el primer trimestre de 2016, se eleva a 39,3% (US\$ 2.380 millones) del total de deuda.

Por otra parte, también las inversiones públicas requieren de mucha atención para evitar derivaciones negativas. Históricamente, los gobiernos han tenido serias dificultades para ejecutar las obras y, sobre todo, para ejecutarlas bien. La corrupción y las serias limitaciones de la capacidad de la gestión pública suelen ser las causas de los trastornos, pero se trata de limitaciones que toman tiempo ser erradicadas. Muchos proyectos financiados por organismos multilaterales no han tenido el éxito esperado aún con las mejores plataformas de diseño, licitación, ejecución y fiscalización de obras. En varios casos hubo atrasos y las obras concluidas se han deteriorado más rápido de lo previsto.

Instalar capacidades para realizar las obras de infraestructura toma tiempo y los atajos pueden ser peligrosos, más aún cuando se encaran varias obras simultáneamente. Los errores pueden verse ya en el corto plazo, pero lo más probable es que las consecuencias de la ineficiencia, de la escasa capacidad de gestión y control, se manifiesten en el mediano plazo con altos costos para la sociedad.

JULIO RAMÍREZ

# LA CALIDAD DE GASTO PÚBLICO Y LA POLÍTICA SOCIAL



LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO TIENE VARIOS CONCEPTOS Y DEFINICIONES. DE UNA MANERA MUY COMPRENSIBLE SE PUEDE ENTENDER COMO LA EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA SOCIEDAD, INCLUYENDO TANTO LAS ACCIONES QUE POTENCIAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO LAS QUE MEJORAN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. ESTE CONCEPTO SIMPLIFICADO ABARCA, AL MENOS, DOS ASPECTOS: PRIMERO QUE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE ACCIÓN E INVERSIÓN TENGAN UN RETORNO ECONÓMICO Y SOCIAL POSITIVO Y, SEGUNDO, QUE LOS GASTOS SEAN PROGRESIVOS, O SEA QUE AFECTEN PRINCIPALMENTE A LA POBLACIÓN DE MENORES INGRESOS Y CON CARENCIAS MULTIDIMENSIONALES MÁS ELEVADAS. PARA LOGRAR EL OBJETIVO DE LA CALIDAD EN EL GASTO, SIN EMBARGO, LOS DESAFÍOS SON INMENSOS.

Considerando exclusivamente en tema de los gastos sociales, es positivo considerar que se está comenzando a realizar evaluaciones de los retornos de los distintos programas sociales; dichas evaluaciones dan idea de cuan efectivo fueron algunos programas, en términos de mejora de calidad de vida. Paralelamente las evaluaciones, son un importante componente de la rendición de cuentas a la sociedad civil y los estamentos empresariales y políticos.

Las evaluaciones demuestran que los esfuerzos realizados en materia social están empezando a dar sus primeros frutos, pues concomitantemente con el crecimiento económico, las acciones focalizadas hacia los sectores vulnerables han surtido efecto en materia de reducción de la pobreza, según los últimos datos publicados. Los mismos revelan que la pobreza medida a través del ingreso, ha seguido una senda hacia su reducción<sup>1</sup>.

Algunos programas públicos específicos, como el de TMC<sup>2</sup>, Tekopora, a diciembre de 2015, abarco a 131.159 familias, representando esto un incremento del 63,5% con relación al 2013 (80.202 familias) y del 30% con relación al 2014 (101.440).

<sup>1</sup> Según la Encuesta Permanente de Hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGGE), la pobreza en el Paraguay registra un nivel de 22,24%, mientras que la pobreza extrema se ubica en 9,97%, los menores niveles desde el inicio de su medición en 1997. Fuente: <http://www.stp.gov.py/v1/?p=64229>. Ingresado el 05/05/2016.

<sup>2</sup> Transferencias Monetarias con co responsabilidad.

El proceso iniciado hace diez años, basado en la experiencia de algunos países como Brasil (Bolsa Familia) ha demostrado resultados interesantes, mas allá de tema netamente monetario pues busca atacar a la pobreza en sus distintas dimensiones.

Paralelamente a este programa, se han desarrollado en los últimos años, algunos iniciativas sumamente importantes, dada la complejidad en cuanto a la mejora de la calidad de vida de la población de menores ingresos. Así, se citan los programas de Adultos Mayores<sup>3</sup>, con 162.094 beneficiarios, Fomento de la Producción de Alimentos para la Agricultura Familiar (PPA), 51.000 familias beneficiarias<sup>4</sup>, Abastecimiento de Agua y Saneamiento Ambiental (200 sistemas de agua potable en comunidades rurales)<sup>5</sup>, viviendas<sup>6</sup> (10.000 viviendas) y Unidades de Salud de la Familia (1.700.000 personas atendidas)<sup>7</sup>. Muy puntualmente, en una entrevista realizada para un estudio a ser publicado<sup>8</sup>, el director de la USF de la Familia del distrito de Itakyry, Alto Paraná, informo que en el 2014 existían apenas 14 partos institucionales en la región, mientras que en el 2015, esa cantidad subió para 75. O sea 75 madres paraguayas tuvieron un parto con menor riesgo debido a un programa innovador en materia de salud dejando de lado los partos realizados a través de las médicas empíricas<sup>9</sup>.

Los resultados obtenidos son importantes, pero el sendero aún es largo y la gestión del presupuesto público enfocado hacia la calidad del gasto jugara en los próximos años un rol fundamental para lograr resultados sistémicos. Es importante mantener el equilibrio fiscal, por un lado, pero con un presupuesto contracíclico enfocado en la inversión física y en potenciar el capital humano del país, incluyendo a las familias en situación de pobreza. Potenciar dicho capital significa la mejora de vida de cada individuo en forma integral para que este goce de buena salud, educación y satisfaciendo sus necesidades básicas, además de adquirir las herramientas y habilidades necesarias para generar ingresos por sí mismo, ya sea obteniendo un empleo digno o generando su propio emprendimiento.

Por ello, el desafío de la mejora de la calidad de gasto es prioritario. Pero antes, es necesario incrementar cuantitativamente la inversión focalizada en los temas sociales. Ello pues, analizando detalladamente la inversión social, en el rubro Promoción y Acción Social, se observa una participación reducida de los programas sociales específicos; solamente el Tekopora y las transferencias al Indert tienen algo de relevancia (cercano al 2%) en el total de gastos sociales.

Paralelamente, el 11,5% de toda la inversión social va destinado a los municipios y gobernaciones, pero no se tiene un retorno de cómo se asignan dichos recursos por parte de estos gobiernos locales (Cuadro 1), hecho que atenta contra la medición de la calidad de la inversión social.

<sup>3</sup> <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=246>. Ingresado el 08/05/2016.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> <http://www.elnordestino.com/id-4394-cat-2-url-gobierno-nacional-por-medio-de-la-senavitat-entreg-m-s-de-diez-mil-viviendas-sociales-durante-el-a-o-2015.html>. Ingresado el 08/05/2016, 22:04 horas.

<sup>7</sup> *Op.cit.* 3.

<sup>8</sup> Entrevista realizada en Octubre de 2015.

<sup>9</sup> Cabe destacar sin embargo, que estas unidades de salud funcionan con muchas precariedades y el gasto social en e programa se redujo en el 2014 y 2015 con relación a los años anteriores.

**CUADRO 1: INVERSIÓN EN PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL 2015  
(EN GS. Y %)**

DESCRIPCIÓN	GS.	%
300 - SERVICIOS SOCIALES (INVERSIÓN SOCIAL)	15.409.651.567.367	100,0
320 - PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL	2.908.147.946.173	18,9
001 - AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL	7.742.487.623	0,1
006 - DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	70.850.468.525	0,5
01 - EXTENSIÓN AGRARIA	32.394.112.467	0,2
02 - FOMENTO DE LA PROD. DE ALIMENTOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR	22.669.603.524	0,1
03 - DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA REGIÓN ORIENTAL - 2KR	1.731.922.071	0,0
04 - APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR	9.662.474.888	0,1
07 - GENERO Y JUVENTUD RURAL	105.922.230	0,0
08 - DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA	325.217.668	0,0
09 - AGRICULTURA Y ECONOMÍA INDÍGENA - PAEI	2.908.899.987	0,0
10 - EXTENSIÓN AGRARIA "ALA/2011/22871-UE	1.052.315.690	0,0
007 - DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA	26.224.266.141	0,2
02 - SISTEMA DE CENSO Y ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS	2.881.531.519	0,0
03 - SISTEMA DE COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS	5.698.214.690	0,0
04 - BIOTECNOLOGÍA Y BIOSEGURIDAD	448.750.349	0,0
05 - BIBLIOTECA NACIONAL DE AGRICULTURA "DR. MOISES BERTONI"	176.954.773	0,0
06 - FOMENTO PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA	17.018.814.810	0,1
007 - TRANSFERENCIA AL INDERT	160.582.166.908	1,0
004 - PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	280.641.679.761	1,8
01 - TEKOPORA	217.252.518.554	1,4
02 - APOYO A LA PROMOCIÓN E INCLUSIÓN ECONÓMICA	3.472.975.428	0,0
04 - COORDINACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES	3.968.693.319	0,0
05 - ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES	1.487.729.440	0,0
06 - COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL	19.090.395.515	0,1
07 - ASISTENCIA A PESCADORES DEL TERRITORIO NACIONAL	20.400.990.000	0,1
08 - TEKOKA	14.968.377.505	0,1
006 - TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS DEPARTAMENTALES	818.112.440.922	5,3
007 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPALIDADES	954.325.166.137	6,2
OTROS GASTOS EN PROMOCIÓN SOCIAL.	589.669.270.156	3,8

Fuente: Elaboración propia en base al BOOTS.

Asimismo, existe una gran dispersión del gasto en varios programas, lo cual presenta otro gran desafío el cual es lograr la articulación efectiva de los mismos para la entrega efectiva de los bienes y servicios, por medio de oferta pública, potenciando la sinergia entre los mismos. Por ello, así como se ha logrado, a los largo de casi 25 años, mejorar la institucionalidad económica<sup>10</sup>, ahora es necesario potenciar la institucionalidad social. Es menester para dicho fin, realizar ajustes importantes en los arreglos institucionales, en los instrumentos de diseño de políticas y de planeación, presupuestación, gestión, ejecución, y seguimiento y evaluación. Todo esto, con dimensiones de territorio, como unidad donde concurren las acciones; esto significa complementar las aproximaciones sectoriales con estrategias territoriales concretas<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Larraín B, Felipe. Prólogo de "Paraguay: Más allá de la macroeconómica. Logros y desafíos (2016). Banco Central del Paraguay. Asunción.

<sup>11</sup> Ramírez, et. al. "Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia: Brechas y políticas públicas. Serie Estudios y Perspectivas N° 31. CEPAL, Oficina en Bogotá. Colombia, 2016.

Paralelamente, Paraguay enfrenta el mismo y enorme desafío que toda la región latinoamericana, el cual es fortalecer el impacto redistributivo del sistema tributario, reformando el impuesto a la renta personal y agropecuario, combatiendo la elusión y la evasión fiscal y reduciendo los tratamientos preferenciales. También es necesario un pacto sobre la gobernanza de los recursos naturales no renovables, que incluya asegurar la existencia de mecanismos institucionales (como los fondos de estabilización) que garanticen que las rentas generadas por estos recursos contribuyan a un gasto sostenible y se inviertan en educación y salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, es decir, en bases más sólidas del bienestar, el desarrollo de capacidades y la innovación de largo plazo<sup>12</sup>.



DIEGO  
DUARTE  
SCHUSSMULLER

## LOS RIESGOS QUE LAS EMPRESAS PARAGUAYAS ENFRENTAN

EL TRABAJO DE EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE PAGO QUE LAS FIRMAS CALIFICADORAS DE RIESGOS REALIZAN EN NUESTRO MEDIO INCLUYE EL ANÁLISIS DE ASPECTOS FINANCIEROS Y DE GESTIÓN QUE DETERMINAN, EN PRIMERA INSTANCIA, LA POSIBILIDAD DE UNA EMPRESAS DE HONRAR SUS OBLIGACIONES CON TERCEROS, LO QUE EN EL FONDO IMPLICA LA SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO DE ESA UNIDAD DE NEGOCIOS. EN OTRAS PALABRAS, SE TRATA DE CÓMO LAS EMPRESAS PARAGUAYAS SON GESTIONADAS EN EL DÍA A DÍA, Y DE CÓMO VAN ADMINISTRANDO LOS RIESGOS Y APROVECHANDO SUS FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES PARA CUMPLIR CON SUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PAGAR LAS CUENTAS.

En dicho análisis de coyuntura empresarial, podríamos decir, existen comunes denominadores en el ámbito de los riesgos que en la actualidad enfrentan muchas empresas, que a continuación abordamos sucintamente.

Los mercados o segmentos de negocios ven incrementarse la competencia por la constante entrada de nuevos competidores, la irrupción de productos sustitutos, los incessantes avances tecnológicos, la existencia de clientes mejor informados y el alcance de mesetas en ciertos productos donde el ritmo de ventas se ralentiza o estanca.

En los últimos años, muchas empresas han aumentado sus ingresos de forma significativa a través de ventas a crédito, sin muchas veces contar con la capacidad suficiente para evaluar el riesgo crediticio de los clientes y para realizar las tareas de cobranzas y controles. Tampoco han instrumentado o diversificado sus fuentes de fondeo, con facilidades de largo plazo que les permitan calzar una eventual ralentización de las cuentas a cobrar que, si llegara a ocurrir, podría conducir a peligrosos descalces de liquidez.

En tal sentido, para acompañar el crecimiento de las ventas y de las cuentas a cobrar y la acumulación de inventarios, las empresas por lo general han financiado estos activos con líneas de créditos de terceros, llegando a alcanzar niveles de endeudamientos considerables. Esto es, sin que los dueños de las empresas hayan dimensionado que la propiedad de sus compañías se había diluido con la creciente participación de terceros en la marcha de la empresa, lo que normal-

mente implica mayor ordenamiento, más responsabilidades y mayor transparencia. Esa situación hace necesaria la adopción de buenas prácticas de gestión, de control y rendición de cuentas para preservar la confianza depositada por terceros, que participan con fondos en los destinos de la empresa.

Muchas empresas nacionales se han convertido, en la práctica, en entidades financieras que, en lugar de captar depósitos del público para financiar sus operaciones, han obtenido financiamiento mayoritariamente a través del sistema financiero y proveedores, con el riesgo de experimentar “corridos” de estos financistas por eventuales pérdidas de confianza. Además, por lo general estas empresas no han desarrollado prácticas de constitución de reservas, ni políticas de manejo de la liquidez, no cuentan con un prestamista de última instancia y no poseen sólidos mecanismos internos y externos de control. Por el contrario, en lugar de adoptar las referidas políticas, muchas empresas intensivas en capital han destinado fondos del flujo de caja operativo a la instalación de activos fijos, inmovilizando recursos que luego estresan las posiciones de liquidez.

Ante la situación descrita, la gestión financiera y de riesgos ha adquirido también especial relevancia en las estructuras de muchas empresas para la búsqueda de posiciones de equilibrio, donde la contratación o retención de personal idóneo y el desarrollo de áreas y políticas acordes a las necesidades son altamente valorados y recomendables.

Por último, es importante señalar que muchas empresas locales de propiedad familiar enfrentan el desafío del recambio generacional, entre padres e hijos / hermanos, y la adopción de buenas prácticas de gestión, donde normalmente adolecen de la carencia de una estructura de gobierno corporativo con roles y jerarquías claramente definidos que les permita trabajar en base a planes estratégicos concretos, con seguimientos periódicos y rendiciones de cuentas entre la plana gerencial y los directores / accionistas.

Es así como diferentes circunstancias en los últimos años han venido elevando considerablemente la vara de la gestión de los riesgos y de las finanzas en las empresas paraguayas, exigiéndoles una constante innovación para adaptarse rápidamente a los cambios y desafíos.

FERNANDO MASI

## SUBE Y BAJA: LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

**EL MERCOSUR HA FIRMADO ACUERDOS COMERCIALES CON TERCEROS PAISES, PERO NINGUNO CON UNA REGIÓN IMPORTANTE EN EL COMERCIO Y LAS INVERSIONES MUNDIALES. LOS INTENTOS DE ACUERDOS CON LA UNIÓN EUROPEA (UE) DATAN DE HACE VEINTE AÑOS, PERO SOLO RECIENTEMENTE HAN TOMADO UN CARÁCTER MÁS SERIO Y SU CONCRECIÓN AÚN PUEDE DEMORARSE.**

Luego de seis años de haber sido retomadas las negociaciones con la Unión Europea, y de haberse firmado un Acuerdo de Asociación Interregional, el Mercosur se apresta finalmente a intercambiar oferta de bienes con el bloque europeo en este mes de mayo. Un primer intento de negociaciones se había iniciado en 1999, pero fracasó en 2004.

Este acontecimiento solo cubre uno de los hitos que se deberán negociar con la UE, dejando pendientes de tratamiento otros que conciernen al comercio de servicios, las compras públicas y la propiedad intelectual, por citar solo los más importantes.

La tardanza para llegar a este primer hito tiene varias causas, buena parte de las cuales proviene de las prácticas proteccionistas de los socios mayores del Mercosur, principalmente en lo concerniente a sus parques industriales. En el lado europeo, la oposición ha estado siempre presente en aquellos países que entienden que su producción agrícola se verá afectada por un acuerdo con el Mercosur.

La balanza comercial entre ambos bloques ha sido históricamente favorable a la Unión Europea, pero si se la desagrega en tipos de productos se observa que es altamente superavitaria para Europa en los rubros industriales y, sin embargo, altamente deficitaria para el mismo bloque en los rubros agrícolas.

Por el lado del Mercosur, el proceso comenzó a acelerarse en 2012 cuando Brasil decidió dejar de lado su tradicional política comercial proteccionista. Ello fue posible porque a los empresarios agrícolas, siempre favorables a un acuerdo con la UE, se les sumaron los empresarios industriales, tradicionalmente reacios a abrir los mercados de bienes industriales, principalmente a las importaciones procedentes del primer mundo.

Sin embargo, el obstáculo para una apertura comercial en el Mercosur, que se reflejara en el grado de liberalización arancelaria en la lista de bienes a ser ofertados a la UE, se llamaba Argentina. Las múltiples medidas adoptadas por el gobierno de ese país a partir de 2010 enrarecieron fuertemente el comercio exterior, construyendo murallas importantes para la importación de bienes.

Ante esta situación, se alzaron voces en el Brasil que exigían un simple acuerdo bilateral con la UE. También se discutía la posibilidad de un acuerdo a dos velocidades, en el que primeramente participarían Brasil, Paraguay y Uruguay, y en una segunda fase Argentina, y eventualmente Venezuela.

De todas maneras, un acuerdo con la UE nunca fue visto por el Brasil exclusivamente como un medio para ganar un nuevo e importante mercado y recibir más inversión extranjera europea en la región, sino también como un instrumento que fortalecería su posición de país líder y hegemónico en la región y, por lo tanto, como un interlocutor internacional de peso frente a los países desarrollados y emergentes.

De ahí el “aguante” de Brasil a la Argentina y la paciente espera a que el gobierno de este país pudiera mejorar su oferta de bienes ante la Unión Europea. Pues, una negociación con la UE sin la presencia argentina haría que pierdan peso el Brasil como líder regional y el propio Mercosur.

Sin embargo, a medida que los acuerdos se iban cerrando para llegar al estadio actual de intercambio de ofertas, surgían dentro de la UE voces muy fuertes de desaprobación de este proceso. Estas voces han sido lideradas por Francia, que tuvo como aliados principales a Irlanda y Polonia. El argumento: los efectos de las concesiones al Mercosur sobre los agricultores de 13 de los 27 países de la UE, considerando que más del 40% de las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea son de origen agrícola y agroindustrial.

De todos modos, el intercambio de ofertas es solo un primer paso en el largo camino de la negociación. Luego, todos los países miembros de la UE deberán aceptar las concesiones de uno y otro bloque. Una vez ocurrido esto, tiene que aprobarlas el Consejo Europeo, órgano ejecutivo supranacional de ese bloque, para luego pasar al Parlamento Europeo (también supranacional) para su aprobación final. Un proceso que, fácilmente, puede tomar otro año más.

En el caso del Mercosur, en ausencia de supranacionalidad solo bastará el consenso de los gobiernos en el Consejo Mercado Común, para luego el acuerdo pase a los parlamentos de cada uno de los países.

Siendo la UE el principal socio comercial del Mercosur, una mayor apertura de ese mercado constituirá, definitivamente, una ventaja para los países del bloque sudamericano. Por supuesto que el Mercosur no es el principal mercado de la UE, pero se encuentra entre sus diez principales socios comerciales.

La UE tiene firmados acuerdos de libre comercio con México, Centroamérica y los países andinos de América del Sur (con excepción de Bolivia). Sin embargo, esos países no tienen activos agrícolas y agroindustriales importantes como sí lo tienen los del Mercosur.

Para decidir si acelera el proceso del acuerdo, la Unión Europea deberá medir la importancia económica y política del Mercosur y vencer la resistencia que oponen los intereses agrícolas del 50% de sus miembros. De manera que, para llegar a esta asociación entre ambos bloques, todavía queda por recorrer un largo camino cargado de vicisitudes.

⋮



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](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

estudio de diseño  
(0981) 145770  
[marina@entreparesis.com.py](mailto:marina@entreparesis.com.py)