Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE COYUNTURA

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Nº 66

NOVIEMBRE/DICIEMBRE 2019

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 — Los desigualadores tienen miedo a la desigualdad. José Carlos Rodríguez. 4

SOCIAL — Crecimiento y endeudamiento: la desigualdad. Verónica Serafini. 7

ECONOMÍA — La eficiencia de los programas públicos: los retos institucionales. Julio Ramírez. 9

El Mercosur frente a la política comercial de Bolsonaro. Fernando Masi. 12

DIRECTORA DEL CADEP:
Belén Servín.

EQUIPO EDITORIAL:
José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini, Julio Ramírez y Fernando Masi.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
Entre Paréntesis.

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura 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.

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS 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, diciembre de 2019

LOS DESIGUALADORES TIENEN MIEDO A LA DESIGUALDAD

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ

EL TEMOR A LA DESIGUALDAD, O MEJOR, A SUS CONSECUENCIAS, ESTÁ CONTAGIANDO A LOS EMPRESARIOS Y GOBERNANTES LATINOAMERICANOS NEOLIBERALES, INCLUSO EN EL PARAGUAY. LA EXPLOSIÓN CHILENA, LA COLOMBIANA Y LA ECUATORIANA, Y EL TELÓN DE FONDO DE CONFLICTOS LEJANOS, DE LOS CHALECOS AMARILLOS EN FRANCIA O LA CIUDADANÍA QUE RECLAMA LIBERTAD EN HONG KONG, AMENAZAN LA PAZ DE LA DISCRIMINACIÓN CON NUEVOS CONFLICTOS DIFÍCILES DE ENTENDER Y DE CONTROLAR. NO SE TRATA DE UNA REBELIÓN DE LOS POBRES, SINO DE UNA REBELIÓN DE LA GENTE, EN BUENA PARTE DE CLASE MEDIA, CONTRA LA DESIGUALDAD, INCLUSO EN PAÍSES QUE TIENEN MÁS INGRESOS QUE SUS VECINOS, PERO CRECIENTEMENTE DESIGUALES.

En la sociedad más desigual de la humanidad, que es América Latina, últimamente se han venido opacando a los 'igualadores' o progresistas. Hubo grandes victorias de los des-igualadores, o sea, de los desreguladores, pero hay miedo al resultado o al contagio de la protesta. No es solo un miedo al retorno de la izquierda, al giro a la izquierda de la postrimería decimonónica y de los inicios del siglo XXI. Se teme también a un movimiento que no tiene una estructura institucional ni liderazgos permanentes. Poca unidad, mínima homogeneidad, pero sí un consenso explosivo.

> Cada país sabe adónde le aprieta el zapato, pero todos temen el cuestionamiento de esos privilegios que se oponen a la democracia social, o sea, al cuestionamiento de la prosperidad no compartida. Los chilenos sabían que estaban maniatados por la Constitución de su ex dictadura. Imposible era hacer cambios institucionales con la mayoría que exigía el texto de la ley, esa Carta Magna que había sido hecha sin libertad. Donde habían sido privatizados casi todos los bienes públicos (educación, salud, seguro social) y fue desmantelada la participación ciudadana. El modelo chileno había paralizado las instituciones de participación, amaestrado a los partidos políticos… Pero, luego, el problema vino desde afuera, desde la muchedumbre.

En Ecuador y Bolivia, la crisis es una contra-revolución cultural para restaurar esa sociedad extremadamente racista existente, donde los blancos discriminaban a los cholos e indios. Todo parecía andar bien en la economía andina: más igualdad, mejor educación, más salud y libertad, pero el control se había distanciado de aquellos que históricamente lo tenían para discriminar. La élite racista extractivista había perdido hegemonía. Los des-igualadores se habían aguantado la onda progresista y democrática que había beneficiado a los 'zurdos', aunque no sólo a ellos, también a muchos más. Los des-igualadores se tomaron su tiempo, acumularon fuerzas desde la oposición y luego contra-atacaron. En Bolivia fue un golpe de Estado poco disimulado, aparentemente apoyado por la diplomacia norteamericana y alentado por la OEA. En Ecuador fue la traición del propio jefe de Estado designado. En ambos casos, el Gobierno fue burlado y la alternancia constitucional fue violentada.

Colombia sigue matando a las dirigencias sociales, con guerra o sin guerra. No dejó de hacerlo nunca. Era ya hasta cómoda esa guerrilla crónica que daba pretextos para la violencia oficial y no oficial. Aunque la violencia no viniera sólo de la guerra, sino de la política, de la mafia y de la desigualdad.

La desigualdad generada por los des-igualadores en todos estos países era perfectamente conocida, en sus cifras y sus procesos. Un Gini cercano a 0,5[1], una tributación regresiva o no suficientemente progresiva, un gasto público que no provee igualdad de oportunidades a todos y todas (de salud y educación, sobre todo) y un sistema democrático-electoral que es mejor para gobernar en contra de la gente que para gobernar a favor de ella.

Esta historia recuerda mucho al Paraguay, que ha tenido un record de contra-revoluciones en su historia y un déficit de igualadores. Un país que tiene una de las peores desigualdades del continente con la peor desigualdad del mundo. Que tiene la peor desigualdad de la tenencia de la tierra en el hemisferio y la peor tasa de depredación de sus bosques. Pero, en el Paraguay, nadie defiende con eficacia la igualdad. Ocurre lo contrario. Los partidos conservadores tienen casi todos los votos que no los ganan proponiendo justicia social, sino sacar parte del botín del Estado para beneficiar a los suyos: lo que se conoce como corrupción. La jerarquía católica más fuerte de América, la paraguaya, está más alineada detrás de causas poco trascendentes y se olvidó de aquella opción por los pobres que era su mensaje posterior a la reforma del último concilio.

Últimamente, la estadística cuenta que la desigualdad volvió a crecer y también la pobreza. La corrupción volvió a la pirámide del poder. La narco-política es parte de la vida cotidiana y reparte las cartas entre los políticos en buena parte de la geografía nacional. Las instituciones de la democracia fueron mejoradas, pero su vigencia se suspende cuando no responden a la élite. Por ejemplo, Oviedo había ganado en las elecciones internas y se lo proclamó a Wasmosy. Había ganado Lugo y se lo depuso. La vigencia de las instituciones viene duplicada

[1] *El europeo es 0,30 y el escandinavo sobre 0,2.*

en un poder paralelo, un poder de facto que no se sujeta la ley y que, en caso de desacuerdo, rompe el vidrio de la ley y sustituye al electo por otro no electo, pero obediente al poder local e internacional.

Eso recuerda un viaje al Este de Monseñor Bogarín (el viejo), a inicios del siglo XX, cuando, conociendo Tacurupucú –el paradigma de los mensúes, hoy Presidente Franco– dijo, en contra de toda corrección política o eclesial: 'Lo que acá se necesitan, son anarquistas' –sus archiadversarios.

Quizás eso es lo que necesite la justicia social: más indignados. No el sometimiento de los pobres al voto, a la plutocracia y al clientelismo político de aquellos que quieren hacer del Paraguay un país de millonarios rodeados de mendigos sumisos, que vendan sus votos. No el sometimiento a la élite que no quiere invertir, que no quiere tributar, que no quiere educación de calidad, que no quiere salud para todos, que no quiere rutas, no quiere administración de justicia justa, que no quiere administración eficiente, que no quiere servicios públicos de calidad, que no quiere ciencia o cultura. Salvo que sea un regalo.

Las asignaturas pendientes de este año de Gobierno han sido patentes. Posiblemente no se cosechen logros con la nueva ley tributaria, la nueva ley recaudará poco. No se pudo ofrecer una visión efectiva en la lucha y en la toma de distancia en relación a la corrupción. No prestigia al país que vengan la CIA y la FBI a 'poner orden', ni la justicia norteamericana, ni la brasileña, ni la persecución en contra del ex presidente Horacio Cartes. No se mostró una hoja de ruta para compartir socialmente el desarrollo económico. No se vieron respuestas a los temas crónicos como el de los indígenas, el del campesino, el de las mujeres, el de la universidad y, en general, de la educación. No se vieron estadísticas suficientemente mejores en salud. El país no creció este año, no invirtió lo necesario para acercarnos al nivel de los que están desarrollados. El Gobierno no se presentó con estabilidad y con determinación, con una política internacional sostenible y propia. La seguridad ciudadana no parece haber mejorado.

Entonces, el hecho de que estallen luchas por vivir mejor en otros lados, luchas que tienen motivos para ocurrir en el Paraguay, eso genera miedo en aquellos que son los protagonistas de la desigualdad nacional. Aunque el miedo a las protestas no mueva a cambiar mucho, sino apenas a la búsqueda de vacunas contra el contagio del malestar de otros países. Y los hechiceros de la desigualdad local le temen a la magia que practican.

VERÓNICA SERAFINI

CRECIMIENTO Y ENDEUDAMIENTO: LA DESIGUALDAD

DESDE HACE UNOS AÑOS, EL PARAGUAY APELA AL ENDEUDAMIENTO PARA SOSTENER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. ENTRE 2011 Y 2018 LA ECONOMÍA PARAGUAYA CRECIÓ A UN RITMO ANUAL SUPERIOR AL 3%, SALVO EN 2012 CUANDO EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) DECAYÓ. ESTAS TASAS NO SON BAJAS. COMO LA PRODUCCIÓN CRECE MÁS RÁPIDO QUE LA POBLACIÓN, EN TEORÍA NO DEBERÍA HABER MAYORES PROBLEMAS. SIN EMBARGO, EL PROBLEMA ES QUE A ESTAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO NO HAY EFECTO DE DERRAME, POR LO QUE LAS TENSIONES SE SIENTEN EN LA SOCIEDAD Y SE VERIFICAN EN LAS ESTADÍSTICAS.

Las tasas de desempleo, subempleo visible, empleo informal, pobreza e ingresos no experimentaron cambios positivos relevantes y, lo que es peor, algunos de estos indicadores empeoraron en valores absolutos. Un ejemplo es el empleo informal, cuyo peso relativo se mantiene en alrededor del 64% de la población ocupada. Sin embargo, entre 2013 y 2018 el mercado sumó 200.000 trabajadores más en condiciones de informalidad.

La pobreza que venía reduciéndose, poco pero sostenidamente, se estancó entre 2013 y 2017, por lo que la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza se mantuvo en alrededor de 1.800.000 en dicho periodo, la mayoría de ellas niños, niñas y adolescentes.

El ingreso laboral promedio no mostró mejoras relevantes a pesar del crecimiento económico. El ingreso laboral promedio de la población ocupada de los estratos de menores ingresos está alrededor de 1.000.000 de guaraníes.

La desigualdad se mantiene alta y fluctuante. La primera característica pone límites a la sostenibilidad del crecimiento y pareciera que en el Paraguay se verifica la evidencia de que, con altos niveles de desigualdad, el crecimiento del producto encuentra obstáculos estructurales. Desde 2012 en adelante, el índice de Gini se redujo levemente en tres años, mientras que en otros tres aumentó, de manera que los logros en algunos años fueron neutralizados por los fracasos en otros.

INDICADORES SELECCIONADOS

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB.	4,2	-0,5	8,4	4,9	3,1	4,3	5,0	3,7
Deuda/PIB.	8,1	10,7	10,8	13,5	15,1	17,3	18,2	19,4
Presión tributaria.	9,3	9,4	8,8	9,7	9,6	9,5	9,9	10,0
Ingreso promedio laboral (miles de G) (Q1 y Q2).	873	924	986	1.032	1.041	1.001	1.032	1.040
Total Desempleo más Subempleo.	10,5	11,6	10,8	12,0	11,5	12,3	10,6	11,6
Desempleo.	5,5	4,6	5,0	6,0	5,4	6,0	5,2	5,7
Subempleo visible.	5,0	7,0	5,8	6,0	6,1	6,3	5,4	5,9
Empleo informal (%).			64,2	63,8	64,9	65,4	65,2	64,3
Empleo informal(Abs).			1.497.212	1.483.892	1.592.841	1.606.260	1.681.654	1.704.115
Pobreza (%).	37,0	31,4	28,0	27,2	26,6	28,9	26,4	24,2
Pobreza (Abs).	2.320.576	1.993.720	1.805.941	1.779.380	1.768.890	1.949.272	1.809.053	1.679.810
Desigualdad (Gini).	0,524	0,477	0,482	0,511	0,478	0,482	0,488	0,461

Fuente: DGEEC (2019). Condiciones de vida. Fernando de la Mora. DGEEC (2019). Desigualdad de ingresos 2018. DGEEC (2019). Ocupación informal 2013-2018.

Paralelamente al escaso efecto de derrame del crecimiento económico en el último quinquenio, se observó un importante aumento del déficit público financiado con endeudamiento. La narrativa oficial señala que para crecer se requiere infraestructura y su financiamiento exige contraer deuda. El peso de la deuda pasó del 8,1% al 19,4% del PIB.

Lo llamativo del caso es que, con una presión tributaria de menos del 10%, el Paraguay no necesitaba endeudarse para financiar la ampliación de su infraestructura. Pues, tiene suficiente espacio fiscal para aumentar los impuestos a quienes se beneficiaron y siguen beneficiándose del crecimiento económico.

La nula expansión económica en 2019 amplió la mirada al endeudamiento privado para impulsar el crecimiento. Es decir, cuando ya no es suficiente el endeudamiento público externo, la estrategia consiste en elevar las tasas de interés para hacer rentable el riesgo de endeudar a la clase media y de menores recursos, de manera a impulsar el crecimiento por la vía del aumento del consumo.

Lo que se plantea, entonces, es endeudar a un amplio sector de la población cuyos empleos son informales, que tienen ingresos bajos y no cuenta con mecanismos que protejan sus precarias condiciones de vida. En un contexto de inequitativa presión tributaria y de escaso efecto de derrame del crecimiento en la cantidad y calidad del empleo, apelar al endeudamiento público y al de los trabajadores de menores recursos plantea un dilema ético: ¿Quiénes financian este crecimiento económico y quienes se benefician?

La justicia y la solidaridad son los principios éticos de cualquier contrato social. Estos dos principios deberían guiar el análisis del estancamiento y las respuestas que debe dar el país para dinamizar la economía. La justicia entendida como una justa distribución del costo de las medidas, en este caso del endeudamiento, y la solidaridad como obligación y corresponsabilidad de todos por el bien común, sobre todo de quienes se beneficiaron y se siguen beneficiando del crecimiento económico.

JULIO RAMÍREZ

LA EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS: LOS RETOS INSTITUCIONALES

A UN AÑO MEDIO DE LA ASUNCIÓN DEL NUEVO GOBIERNO, EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL SE NECESITAN ACCIONES CONCRETAS Y CONTUNDENTES QUE SATISFAGAN LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO. LOS PROGRAMAS PÚBLICOS, QUE ESTÁN AÚN EN SU ADOLESCENCIA, DEBEN TRANSITAR HACIA LA MADUREZ POR MEDIO DEL APRENDIZAJE Y LA ADECUACIÓN A LA NUEVA COYUNTURA, DONDE LA CARACTERÍSTICA ESENCIAL ES LA CRECIENTE INSATISFACCIÓN DE LA POBLACIÓN, CADA VEZ MÁS EXIGENTE EN SUS DERECHOS.

En materia de provisión de productos y servicios, el Gobierno enfrenta actualmente un desafío similar al de las empresas: satisfacer las demandas de un público con mejores ingresos, más informado, más selectivo y, por lo tanto, con necesidades más sofisticadas en el sentido de exigir mayor calidad en los resultados de los programas públicos.

Una clase media en crecimiento y una clase vulnerable son el público meta del Estado. Sobre todo, la clase vulnerable que, sin políticas específicas de apoyo, puede regresar a la pobreza, encontrándose en un limbo entre volver a ser pobre o consolidarse en la clase media. El creciente descontento de estos dos sectores (clase media y vulnerable), constituye un polvorín que puede estallar en cualquier momento, como ocurrió en Chile y en otros países.

El paquete de reactivación económica[1] anunciado por el Gobierno es insuficiente para dotar de mejores ingresos a la población de menores recursos. Las inversiones por casi US$ 300 millones, que corresponden al 30% del total del paquete de medidas anunciado, no alcanzan para reactivar la economía de esas familias, pues no se ve que la ejecución del 83% haya tenido algún impacto en los ingresos de las mismas. Son necesarios, urgentemente, recursos adicionales que generen empleo a través de inversiones en pequeñas obras locales y actividades como el mantenimiento de calles, rutas y plazas; la señalización de caminos; la recolección de basura en los municipios; y, para acelerar la construcción de viviendas. Estas actividades -que se caracterizan por el mayor retorno inversión/empleo, según la experiencia internacional- deben ser ejecutadas masivamente en el corto plazo.

[1] *https://www.hacienda.gov.py/paraguayinvierte/#cat1/*

Asimismo, el Gobierno debe ahorrar recursos y expandir los programas sociales progresivos como Tekoporã y la pensión de adultos mayores. Por más que financieramente representen mayor erogación para el Estado, estos programas no constituyen costos sino inversiones sociales porque tiene su retorno en términos de bienestar que se refleja, por ejemplo, en la salud de la población. Ello implicará, en el mediano plazo, una menor carga sobre el sistema de salud y, por lo tanto, un ahorro para el Estado. El programa de adultos mayores tendría, entre otros beneficios, el efecto de que los hijos gasten menos por sus padres y, por lo tanto, puedan redirigir esos recursos a otras necesidades como la educación o los bienes duraderos, generando un efecto sinérgico en los negocios locales.

Ante esta nueva realidad, surge el imperante reto de consolidar una nueva gobernanza[2] de los programas públicos. Se necesitan instituciones más eficientes, o sea, menos costosas pero con mejores resultados, con programas correctamente diseñados y priorizados, con acciones articuladas, con sistemas claros de monitoreo y evaluación para la rendición de cuentas a la sociedad civil.

Un primer reto, que enfrentan también los demás países de América Latina, es tener una visión de largo plazo. El Paraguay, con similitud al caso Chileno[3], carece de instituciones y de una cultura que promuevan el pensamiento a largo plazo y de la formulación de políticas basadas en la evidencia; dos competencias claves y necesarias para desarrollar el tipo de programas que preparará al país para el futuro. Cabe destacar, sin embargo, que en los últimos años la Secretará Técnica de Planificación (STP) logró mejorar sus capacidades de planificación y está avanzando en la actualización y sofisticación del PND 2030, mediante capacitaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Paralelamente, es necesario articular efectivamente, no solo en los papeles, acciones entre las instituciones del Estado y construir indicadores confiables y medibles conectados a los planes nacionales y regionales. Asimismo, negociar los recursos específicos para desarrollar el plan con el criterio de priorización, ya que, por ejemplo, de los planes de formación y capacitación e infraestructura dependerá el despegue industrial agresivo del Paraguay en los próximos años. Para ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda eliminar los poderes ilimitados del Parlamento en las decisiones de asignación de recursos, al afirmar que "La credibilidad del marco de gasto de mediano plazo se ve además amenazada por los poderes ilimitados del Congreso a la hora de aprobar el presupuesto"[4].

[2] *El término gobernanza se usa desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona buena parte de su legitimidad.*

[3] *OCDE (2017), Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura, Éditions OCDE, París.*

[4] *OCDE (2018), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada, Éditions OCDE, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264304017-es*

Los programas públicos deben tener una ejecución no solamente financiera, sino también una que asegure la satisfacción de las necesidades de la población, para lo que es clave evaluar y rendir cuentas de los resultados. Esto dará legitimidad a las acciones del Gobierno y fomentará la confianza de los contribuyentes.

Muchos de los retos mencionados se podrán enfrentar con la aprobación y efectiva aplicación de la ley de implementación gradual del presupuesto por resultados (PpR). El PpR es definido como una estrategia de gestión que, a través de la aplicación de instrumentos, utiliza la información de desempeño para la toma de decisiones, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones[5]. Prevé tres ejes centrales: **a)** diseño adecuado; **b)** metas tangibles y medibles; y, **c)** metas razonables en el tiempo.

El gran desafío aquí es que los programas públicos sean vinculantes con el presupuesto, o sea que, si no logran las metas e indicadores propuestos en un tiempo razonable, sean redireccionados o directamente eliminados, destinándose los recursos a los programas más efectivos y, de esa manera, se vaya promoviendo la calidad del gasto público. Por último, será sumamente necesario que los municipios y gobernaciones se integren al PpR en un proceso gradual, considerando el rol central de estas instituciones en la tarea de reducir las disparidades regionales.

[5] *https://ppr.hacienda.gov.py/*

EL MERCOSUR FRENTE A LA POLÍTICA COMERCIAL DE BOLSONARO

FERNANDO MASI

CON UNA IDEOLOGÍA AUTORITARIA, UN DISCURSO DESCALIFICADOR DEL PLURALISMO Y UNA POLÍTICA COMERCIAL DE CORTE ULTRA-LIBERAL, EL GOBIERNO DE BOLSONARO DESEA IMPONER UN "NUEVO" MODELO EN EL MERCOSUR O ABANDONARLO SI NO LO CONSIGUE.

Desde la asunción de Bolsonaro al Gobierno del Brasil se puso en duda la continuidad del Mercosur tal como lo conocemos. Ya su antecesor, Temer, había anunciado que la prioridad de su corta administración no estaría en el Mercosur sino en las relaciones con los países desarrollados, dando a entender que, incluso, el Brasil propiciaría dejar de lado la decisión de negociar en bloque con países y regiones del mundo, para hacerlo bilateralmente. Eran señales preocupantes para el bloque regional.

Las amenazas de abandonar el Mercosur se escucharon con mayor frecuencia en boca del propio Bolsonaro y de sus ministros de Relaciones Exteriores y de Economía cuando era inminente la elección del peronismo en la Argentina. Las expresiones ofensivas del Gobierno de Bolsonaro hacia el candidato del peronismo y la injerencia en la política interna Argentina no tienen precedentes, no solo en el Mercosur sino en la historia de las relaciones de los dos mayores países sudamericanos.

El Gobierno de Bolsonaro parecía no dar importancia al reciente Acuerdo Mercosur-Unión Europea, ni al daño que le ocasionaría la eventual salida de Brasil del Mercosur. A ello se sumaban las críticas europeas al Gobierno brasileño por las grandes quemazones del Amazonas y a las intenciones de la administración Bolsonaro de abandonar el Acuerdo de París.

De acuerdo con analistas de la política exterior brasileña, el Gobierno de Bolsonaro es intrínsecamente anti-globalista, lo que se refleja en la agenda actual de Itamaraty, preocupada por rechazar lo que definen como "marxismo cultural", o lo que se entienda por esta expresión. En el contexto de esta definición parecería entenderse la lucha contra todos los esfuerzos globales por los derechos humanos en sus diversas expresiones, la defensa del medioambiente y otros problemas.

Esta agenda anti-globalista de la Cancillería brasileña, según estos analistas, entra en contradicción con la agenda económica del actual Gobierno brasileño que se caracteriza por ser extremadamente liberal y, por lo tanto, partidario de la apertura al comercio mundial en un grado que el Brasil no conocía en su historia reciente. Esta política comercial liberal es la que el Brasil quiere imponer hoy al Mercosur, en un momento de marcado proteccionismo de las economías desarrolladas. La propia alianza que el Gobierno de Bolsonaro quiere tejer con la administración Trump cae en otra contradicción entre libre comercio y proteccionismo. La actual política proteccionista norteamericana tiende a afectar, incluso, un porcentaje importante de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos.

¿QUÉ QUIERE EL BRASIL EN EL MERCOSUR?

El mensaje que el Brasil quiere enviar a sus socios del Mercosur sería que, si no aceptan una reducción unilateral importante del arancel externo común (AEC), dejaría de participar en el bloque regional.

Durante la recientemente presidencia pro tempore del Brasil, el Gobierno de Bolsonaro presentó una propuesta de reducción del 50% del AEC del Mercosur, de manera que las escalas vayan de un mínimo de 0% hasta un máximo de 12%. Hoy los nivelesl máximos del AEC del Mercosur llegan al 35%. El Gobierno brasileño argumenta que, con esta propuesta, el Mercosur abandonaría un "regionalismo cerrado" y comenzaría a incrementar su escasa participación en el comercio mundial (1%).

Los países pequeños como Paraguay y Uruguay, tradicionalmente mucho más abiertos que sus pares más grandes en el Mercosur, no tendrían problemas en aceptar la propuesta brasileña. La espera es con la decisión de Argentina, luego de la asunción reciente del nuevo Gobierno en ese país.

Con la firma del acuerdo Unión Europea-Mercosur se producirá una reducción arancelaria importante para productos importados por el Mercosur de la UE en el transcurso de 15 años, productos mayormente industriales. Una reducción unilateral, como propone Brasil, significaría que el desmantelamiento arancelario con la Unión Europea se inicie con un AEC mucho más bajo, disminuyendo así el espacio que tienen los diferentes sectores industriales de nuestra región para iniciar procesos de mayor competitividad.

Significaría también que rubros industriales de otras economías desarrolladas y emergentes (Estados Unidos, Japón, China) ingresen con mayor facilidad al Mercosur, sin que medien acuerdos de libre comercio con esas economías y, por lo tanto, sin exigencias de reducciones arancelarias para la entrada de productos del Mercosur a esos mercados.

Una reducción unilateral y significativa del AEC tampoco daría tiempo para que los países del Mercosur realicen alianzas estratégicas entre industrias para evitar una fuerte pérdida de mercados dentro de la región, sabiendo que los principales rubros de intercambio entre países del Mercosur no son productos primarios, sino bienes procesados o manufacturados.

Por supuesto que la reducción arancelaria de cualquier país o región tiene sus ventajas, como son el abaratamiento de los costos de importación de materias primas, insumos y bienes de capital. Y, en ese sentido, los sectores industriales de los socios mayores del Mercosur serían los beneficiados. Sin embargo, una mayor apertura de las economías de Brasil y Argentina también significará la destrucción de sectores que no tienen la capacidad de competir con las mismas cadenas de producción de la Unión Europea o de otras economías desarrolladas. Implicará también, desde luego, la permanencia y crecimiento de sectores con ventajas comparativas en ambos países.

Pero está demostrado que la teoría clásica del comercio internacional no siempre funciona a la perfección y que las decisiones de política comercial no son uniformes entre países o regiones del mundo.

Una propuesta de reducción arancelaria unilateral, como la que plantea el actual Gobierno del Brasil, debió ir acompañada de un estudio con los diversos escenarios de impacto en las propias industrias del Brasil y de la Argentina y de las posibles nuevas líneas de competitividad industrial en la región. Si la reducción arancelaria es para toda la región, el Mercosur debería contar con un plan que contemple la situación industrial de cada uno de los países, las posibilidades de complementación regional y otra serie de factores que hacen a decisiones dentro de la integración regional.

Si antes el Brasil marcaba la pauta de la integración regional con una política relativamente proteccionista, hoy lo quiere hacer con una política de apertura comercial mayor. En ambos casos, el foco de estas políticas ha estado más en el Brasil, sin que se haya logrado estructurar una política común regional y, por lo tanto, sin que se haya tomado una decisión sobre en qué estadio de la integración se pretende anclar el Mercosur.

Si a ello se agrega la dura posición ideológica del Gobierno de Bolsonaro, más afín a la época de la guerra fría que a las premisas democráticas y pragmáticas del siglo actual, las perspectivas no son de las mejores para el Mercosur.

Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

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@entreparentesis.com.py