



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA

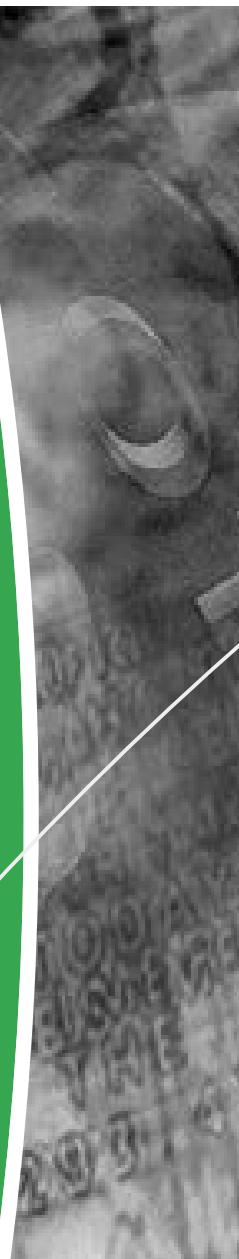
# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 58

MAYO/JUNIO 2018





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>	Periodo presidencial sin estado de gracia. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad. Verónica Serafini.	7
<b>ECONOMÍA</b>	¿Es sostenible el modelo de desarrollo del Paraguay? Dionisio Borda.	10
	Mercosur-UE: ¿Cuánto más de espera? Fernando Masi.	13
	Las compras públicas de la agricultura familiar en el Paraguay. José Rojas.	17

**DIRECTOR DEL CADEP:**

Fernando Masi.

**EQUIPO EDITORIAL:**

Dionisio Borda, Fernando Masi,  
José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini  
y José Rojas.

**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.

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 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, junio de 2018

# PERIODO PRESIDENCIAL SIN ESTADO DE GRACIA

LA TURBULENCIA POLÍTICA DE PARTIDA

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**EL INICIO DEL PERIODO ELECTORAL DEL 2018 AL 2023 NO SE PRESENTA CLARO, CALMO NI SIMPLE. EN PRIMER LUGAR, LA LEGALIDAD NO PRIMA, NI LOS PODERES DEL ESTADO RESPETAN SUS ÁMBITOS. EN SEGUNDO LUGAR, LOS PARTIDOS NO FUNCIONAN COMO CUERPOS DELIBERANTES, CON LÍNEAS PROPIAS: SE FRACCIONAN EN GRUPOS CONTRAPUESTOS. Y, EN TERCER LUGAR, NADIE COMIENZA SU TRABAJO CON 'ESTADO DE GRACIA', ESE TRADICIONAL BENEFICIO DE LA DUDA QUE SE LE REGALA A TODO GOBERNANTE ELECTO, CUANDO ESTÁ FLAMANTE, INCLUSO POR SUS ADVERSARIOS. UN TRASFONDO ESTÁ DADO POR LA DEUDA SOCIAL PENDIENTE.**

## **¿QUIÉN PUEDE SER CANDIDATO?**

Comenzando por la legalidad. Hay reglas del juego electoral que deben ser establecidas previas a la concurrencia y que estén más allá de cualquier duda razonable, como quién puede y quién no puede ser candidato. Y ello tiene consecuencias lógicas. Quien pudo ser candidato y fue luego formalmente reconocido por el Tribunal Supremo de Justicia Electoral, debería disponer del cargo ganado. Eso ya no debería depender del veto ni del voto de la mayoría parlamentaria, que no tienen competencia para juzgar el proceso electoral, ni para interpretar la Constitución Nacional. Por tanto, si el presidente Cartes y el ex presidente Duarte Frutos no podían haber sido senadores electos, eso debió haberse establecido antes del resultado electoral. Y la decisión le corresponde a la Justicia Electoral y a la Corte Suprema, que funcionan como poderes independientes. No compete tomar esta decisión al Congreso, que es juez y parte. Pero las cosas no son así. De la mayoría parlamentaria depende la interpretación de la Constitución, la aceptación o el rechazo de los electos, y el tema este: ¿puede un senador vitalicio ser senador electo o no lo puede?

Detrás del escenario político están las bambalinas políticas, que deciden. Los dirigentes parlamentarios asumen que los jueces son simples vicarios de adversarios que ocupan lugares en los otros poderes. No les obedecen. Se alega el prevaricato judicial y el desacato a los prevaricadores.

Los jueces, a su vez, temen al Congreso y no se animan a desafiarlo. Temen acumular votos en contra. No se comportan como un poder independiente, donde son inamovibles en sus cargos. Los jueces obligan a los de abajo, pero no a los que se encuentran en su mismo nivel. Un juez sabe o cree que sin votos puede perder el cargo. Puede ser objeto de un juicio político sin argumentos. Así se depuso a un presidente de la República sin reconocerle el debido proceso, en el caso de Lugo. Un magistrado puede ser despedido a través de esa misma puerta, por el parlamento.

Por otro lado, está la recíproca. El Poder Judicial también es y se sabe transgresor. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se auto-declaran inamovibles antes de serlo.

Ni la reelección ni la senaduría electa son, en sí mismas, opciones incompatibles con el sistema democrático. Incompatible con el sistema democrático es el quiebre de la Constitución o el quiebre de la independencia y el respeto a los demás poderes del Estado en sus competencias. La pulseada política para ver quién gana con votos no debería ser materia de litigio entre los interesados, los electos. Esa pulseada los vuelve arbitrarios e ilegítimos.

## **BANCADAS CONTRA PARTIDOS**

Las bancadas son en principio bancadas de los partidos, con algunas diferencias y desplazamientos. Hay una bancada colorada de Mario Abdo y otra de Horacio Cartes. El liberalismo tiene cuadro bancadas y así, lo cual es normal. Pero en el juego político, para cada decisión tenemos un agrupamiento diferente e incompatible, algunas veces, con la posición de los propios partidos. Muchas veces más cercana a la del adversario electoral. Eso desconcierta al elector que no sabe a quién o qué eligió.

Cartistas unidos a liberales llanistas y al Frente Guasu para la enmienda constitucional en contra de los maristas y de los liberales partidarios de Alegre. Cartistas y maristas con liberales llanistas a favor de la senaduría de Duarte Frutos, en contra del Frente Guasu. Esto suena como la defensa de intereses contingentes y particularistas no compartidos y coherentes. El fraccionamiento funcional de los partidos políticos es paralelo a su déficit de representación. Los partidos no son la gerencia de intereses amplios, que son más estables, sino de intereses clientelistas y caudillistas, que son mucho más volátiles. Las lealtades personales entre los seguidores y los líderes tienen la misma mecánica. La bancada cartista se fraccionó al perder influencia su líder que ya está dejando el cargo y no tiene asegurada la senaduría electiva. El prestigio del parlamento no se beneficia con estas maniobras y contramaniobras que recuerdan las series televisivas de fantasía, como Juego de Tronos o Castillo de Naipes, donde todo vale y cualquiera puede asociarse o enfrentarse con cualquiera según el episodio y la necesaria dosis de intriga y suspenso que lo requiera.

## TURBULENCIA DE INICIO Y DE FONDO

No beneficia al periodo de Mario Abdo Benítez comenzar sin un tiempo de un estado de gracia. Su necesario liderazgo parece funcionar, por lo menos a nivel parlamentario donde ganó rápidamente mayoría después de cooptar un grupo cartista. Las tres incógnitas que permanecen son: con quién va a gobernar, para hacer qué cosa y con cuánta estabilidad. Eso no está despejado. Ciertamente, este es el desafío y la incertidumbre de cada periodo presidencial. Pero los conflictos de la dinámica política son numerosos, precoces y, además, tienen un fondo: la conflictividad latente en el país, que solo está anestesiada o silenciada por el crecimiento económico y con un sistema distributivo que recompensa a los actores según su poder propio, como en la epístola de San Mateo sobre los talentos: dar mucho al que tiene mucho, y poco al que tenga poco.

La tradición y la astucia de las élites locales, secreto a gritos de su estabilidad, consiste en convidar el crecimiento económico de forma discriminatoria. Dar mucho a los más fuertes y dar poco a los menos fuertes. Eso mantiene al sistema, a su bajo desempeño y a sus desigualdades, pero también gestiona un 'derrame' regulado y desigual de prosperidad que hace que cada quien se sienta mejor que antes. Mejorar esto, proponerse ambiciones de mayor envergadura, requiere: aumento de las contribuciones fiscales, mayor progresividad, desacelere de los créditos públicos, ampliación de la protección social, más inversión en la gente y en infraestructura; así como disminuir las fallas del Estado.

Todos estos propósitos superan las desventajas y apuestan al bien común. Están recomendados por la cooperación internacional, son parte de la Constitución Nacional. Pero, las desventajas vigentes, la poca contribución no progresiva, el aumento de los créditos, la mínima protección social, la poca inversión en la gente (salud, educación, vivienda) y en infraestructura, son el operativo de los privilegios. La captura del Estado por la élite, cuya forma es el sistema político clientelista y patrimonial. Síntomas de ello son la falta en el imperio de la ley que enturbia el escenario político y el crecimiento de las discordias.

VERÓNICA  
SERAFINI

## PROTECCIÓN SOCIAL: DESIGUALDADES, DERECHOS Y VULNERABILIDAD



**ESTE ARTÍCULO RESEÑA LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CLAUDINA ZAVATTIERO Y VERÓNICA SERAFINI PUBLICADA EN EL LIBRO “FISCALIDAD PARA LA EQUIDAD SOCIAL” EDITADO POR EL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA (CADEP) Y LA ONG “DECIDAMOS”<sup>1</sup>. EL TRABAJO DESAGREGA LA POBLACIÓN PARAGUAYA EN CUATRO GRUPOS: POBREZA, VULNERABILIDAD, ESTRATO MEDIO Y ESTRATO DE ALTOS INGRESOS, Y DESCRIBE ALGUNOS INDICADORES DE LA VULNERABILIDAD QUE ESTOS PRESENTAN.**

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares 2016, el 28,9% de la población se encuentra en situación de pobreza; el 44,0% por encima de la línea de pobreza, pero con alta probabilidad de caer en ella; el 25,9% en el estrato “medio”; y, el 1,2% en el estrato de altos ingresos. Este cálculo se basó en tres estudios anteriores: Banco Mundial<sup>2</sup>, Clarissa Hardy<sup>3</sup> y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup>. Como se puede ver, casi el 75% de la población está en situación de pobreza o cerca de la línea de pobreza. Un cuarto de la población podría ubicarse, por su nivel de ingreso, en la “clase media”, aunque este concepto ha ido más allá de lo meramente económico. El tamaño del último segmento coincide con el dato verificado en los documentos de carácter mundial más recientes, de que el 1% de la población concentra la mayor riqueza en términos de ingresos.

El cuadro que se presenta a continuación da cuenta de la alta vulnerabilidad de toda la población, inclusive de la que pertenece a la clase media. Si bien es cierto que en los últimos años hubo una ampliación de la clase media como resultado del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y las mejoras en las condiciones de vida, su situación está lejos todavía de constituir una aspiración lograda y no podría avanzar o mantenerse sin el impulso de políticas públicas.

<sup>1</sup> <http://www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/06/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-1-FINAL.pdf>

<sup>2</sup> Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC. Banco Mundial

<sup>3</sup> Hardy, Clarissa (2014). *Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social*. Ediciones LOM. Chile.

<sup>4</sup> PNUD (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York.

Excluyendo al 1,2% más rico, el promedio de años estudio de la población es bajo en los otros tres estratos. En el Paraguay la clase media no llega a completar los años requeridos para culminar la educación media y la población adulta en condiciones de pobreza apenas llega al segundo ciclo de la educación primaria. El país no logró aún universalizar la cobertura de la educación media de los jóvenes, ni siquiera en los estratos medios de la población.

## ESTRATIFICACIÓN ECONÓMICA Y VULNERABILIDADES EN PARAGUAY

INDICADORES	POBREZA	VULNERABILIDAD	ESTRATO MEDIO	ALTO NIVEL DE INGRESOS
Población.	1.949.272 / (28,9%)	2.973.004 / (44,0%)	1.752.313 / (25,9%)	79.819 / (1,2%)
Promedio de ingresos totales del hogar.	1.384.897	3.183.568	6.927.497	35.386.739
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más).	6,5	9,0	11,8	13,6
Asistencia a una institución educativa (15-17 años) (%).	68,9	82,9	89,6	*
Mujeres con ingresos propios (%).	44,5	56,2	71,3	63,7
Población con seguro médico (%).	5,9	23,7	49,8	71,4
Acceso a salud (%).	74,4	75,6	76,1	88,0
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (%).	15,7	35,8	54,1	62,3
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación o pensión (%).	*	6,7	27,2	*
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria (%).	29,4	36,3	13,7	0,0

Los bajos niveles educativos tienen un impacto directo en las oportunidades económicas y en la calidad del trabajo. Solo una minoría de la fuerza laboral tiene acceso a la seguridad social porque los sistemas de pensiones y de seguro médico priorizan el trabajo formal o en relación de dependencia y la población con niveles educativos más altos tiene mayores oportunidades de conseguir esos empleos.

Solo la mitad de la clase media cuenta con seguro médico, proporción que cae al 5,9% en la población en situación de pobreza y se sitúa en 23,7% en el sector vulnerable.

Una mínima proporción de la población adulta mayor cuenta con una pensión de vejez. La jubilación alcanza solamente al 6,7% de la población vulnerable y al 27,2% de la clase media. La pensión para personas adultas en situación de pobreza presenta una mayor cobertura, pero el beneficio consiste en apenas el 25% del salario mínimo, nivel de ingreso que no garantiza el acceso a una canasta de alimentos acorde con las necesidades nutricionales y el perfil epidemiológico de esa población.



A pesar de que el crecimiento de la clase media en los últimos años es visto como un logro, y de que la denominación “vulnerable” identifica a un estrato específico, la vulnerabilidad es en el Paraguay un fenómeno que afecta, con diferentes niveles de profundidad, a la gran mayoría de la población, sin políticas públicas integrales que ayuden a mitigar o reducir los riesgos.

Este estudio llama la atención sobre la necesidad de que el país adopte una política de protección social universal, que desde un piso mínimo avance progresivamente hacia una protección integral.

# ¿ES SOSTENIBLE EL MODELO DE DESARROLLO DEL PARAGUAY?

DIONISIO  
BORDA

PLANTEARSE LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO RESULTA PERTINENTE EN ESTE MOMENTO, CUANDO UN GOBIERNO TERMINA SU ADMINISTRACIÓN Y OTRO ESTÁ POR INICIAR LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. TANTO LA MATRIZ PRODUCTIVA COMO EL SISTEMA TRIBUTARIO PRESENTAN FUERTES SESGOS QUE PRIVILEGIAN A UN SECTOR MINORITARIO A EXPENSAS DEL MEDIO AMBIENTE Y EN DETRIMENTO DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES DE LA POBLACIÓN. PUBLICACIONES RECIENTES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES LLAMAN LA ATENCIÓN SOBRE ESTOS RIESGOS QUE PONEN EN ENTREDICHO LA SOSTENIBILIDAD DE NUESTROS RECURSOS NATURALES Y LA COHESIÓN SOCIAL.

**SOSTENIBILIDAD PRODUCTIVA Y MEDIOAMBIENTAL.** La agricultura, principal motor del crecimiento económico, descansa sobre dos modelos de unidades productivas contrapuestos: los agronegocios y la agricultura familiar. El primero de ellos se caracteriza por estar en franca expansión, su alta productividad, baja demanda laboral y producción destinada a la exportación. El segundo por estar estancado, por su bajo rendimiento productivo, alta utilización de mano de obra y producción orientada al mercado interno. Las políticas públicas nunca contribuyeron a la coexistencia y complementariedad de estas dos formas de producción ni a la protección del medio ambiente.

Según las fuentes mencionadas, desde el año 2000 la superficie cultivada de la soja se triplicó, llegando a tres millones de hectáreas en la Región Oriental y el hato ganadero creció seis veces más, convirtiendo en pastura 3,7 millones de hectáreas de tierras del Chaco.

Si bien benefició a un segmento de la población, esta expansión tiene altos costos sociales y medioambientales. Siguen en auge la deforestación y la desaparición de fincas y asentamientos rurales, con sus efectos colaterales de contaminación del agua y degradación del suelo. Las organizaciones de defensa del ecosistema se han ocupado de denunciar la destrucción masiva de bosques naturales en nuestro territorio, principalmente en el Chaco, donde el desmonte de 240.000 hectáreas por año convierte al Paraguay en uno de los países con mayor tasa de deforestación a nivel mundial.

Otro problema de gran envergadura es la desigualdad en la tenencia de la tierra. Según el Censo Agrícola de 2008, el mayor índice de concentración de tierra del mundo tiene lugar en el Paraguay, donde, con un coeficiente de Gini de 0.93, el 1% de los establecimientos más grandes acapara el 70% de las tierras productivas del país. Y es probable que esta concentración haya aumentado en los últimos diez años. Esta situación se ve agravada por la enorme importancia que la agricultura familiar sigue teniendo en la producción de alimentos para el sector rural y para los segmentos vulnerables de la población urbana.

Las falencias de las políticas públicas se traducen en degradación del medio ambiente, en concentración de la tenencia de la tierra, en falta de titulación de los predios de los pequeños productores, para quienes la agricultura constituye todavía su principal fuente de ingreso y de seguridad alimentaria. Urge, pues, una fuerte intervención del Estado que les permita contrarrestar la presión del mercado, que mejore la capacidad productiva y de comercialización de las unidades familiares para frenar la migración rural-urbana, que desde luego es una mala solución para personas con escasas opciones laborales fuera de la agricultura.

**SOSTENIBILIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.** Las obras públicas son otro motor del crecimiento económico. La administración saliente priorizó las infraestructuras viales y la construcción de viviendas populares. Como existe un gran déficit, la nueva administración seguirá avanzando con las inversiones físicas y en recursos humanos, lo que supone la demanda de mayor cantidad de recursos financieros, más allá de las emisiones de bonos y de los préstamos multilaterales. No sería prudente seguir utilizando solo estos medios, sin revisar el sistema tributario que requiere de algunas reformas para que recaude más y sea más equitativo.

No será suficiente con mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público, reducir la evasión fiscal y disminuir la informalidad. También será necesario modificar las tasas impositivas, restringir la deducibilidad de los impuestos y revisar los gastos tributarios, de manera a emparejar la cancha y estar en concordancia con los niveles de recaudación de América Latina.

El Paraguay es uno de los países con menor presión tributaria de la región, de solo 12,3% del PIB. La tasa del IVA en nuestro país es de solo 5% al 10% frente al promedio de 15% de América Latina. El impuesto a las ganancias de las empresas es de solo 10% mientras el promedio regional se eleva a 28%. La tasa máxima del impuesto a la renta personal es de solo 10%, en contraste con el promedio de 27% en la región. Estas cifras revelan que las bajas tasas impositivas son una de las causas de la baja presión tributaria que pone en peligro la sostenibilidad fiscal de largo plazo, teniendo en cuenta el crecimiento continuo de la deuda y el riesgo de los pasivos contingentes.

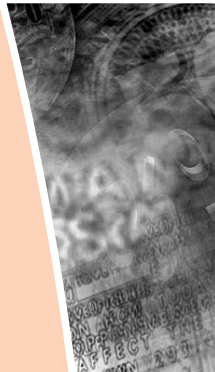
Si tomamos en consideración la recaudación global del impuesto a la renta en 2016, observamos que el IRACIS que pagan la industria, el comercio y los servicios tuvo una participación de 91 %, que el IRAGRO que paga el sector agropecuario aportó solo 5,9% y el IRP el restante 3,2%. Estos datos ponen en evidencia que el sector más dinámico de la economía paraguaya, que es el de los agronegocios, paga muy poco en comparación con los otros. Además, el agro solo paga 5% de IVA mientras que los demás sectores están sujetos a una tasa de 10%. Esta estructura tributaria revela un claro privilegio de las empresas agropecuarias.

También el impuesto a la renta personal favorece a los ricos, con tasas bajas y amplias deducibilidades. En el Paraguay grava con solo 10% los ingresos mayores a 45 mil dólares, mientras que en Chile la tasa sube hasta 35% para los ingresos mayores de 111 mil dólares anuales y en Uruguay este impuesto es de 36% para los ingresos mayores de 186 mil dólares.

Resulta imperativo, pues, modificar el actual sistema tributario si se quiere que las inversiones físicas y en recursos humanos para mejorar la productividad, la competitividad y el bienestar colectivo sean sostenibles.

FERNANDO MASI

## MERCOSUR-UE: ¿CUÁNTO MÁS DE ESPERA?



**EL PRESIDENTE URUGUAYO TABARÉ VÁZQUEZ DICE QUE LAS NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR CON LA UNIÓN EUROPEA SON “UNA PÉRDIDA DE TIEMPO”. LOS NEGOCIADORES EUROPEOS, QUIENES APARENTAN NO TENER PRISA, AFIRMAN QUE LAS CONVERSACIONES EN TORNO A LAS CONCESIONES TOMARÁN MÁS TIEMPO. EL ACUERDO ENTRE ESTOS DOS BLOQUES PARECE NO ENCONTRAR LA COYUNTURA PROPICIA DESDE HACE DOS DÉCADAS.**

Las negociaciones para un acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea se vuelven interminables. Las exigencias de uno y otro lado no vislumbran concesiones fáciles de las partes.

De un lado, el nivel de apertura del mercado europeo exigido por el Mercosur para sus productos agropecuarios sigue teniendo la oposición de Francia e Irlanda, principalmente, los países más defensivos en esta materia. De otro lado, las exigencias europeas para sus manufacturas, servicios y compras gubernamentales encuentran resistencia en el Mercosur, principalmente del Brasil.

En la cumbre del Mercosur llevada a cabo en Asunción a mediados de junio de este año, el canciller uruguayo expresó que “...hoy estamos más cerca de un quiebre, de un fracaso...”<sup>1</sup>, refiriéndose a las perspectivas de un acuerdo entre ambos bloques. Por otro lado, en una reunión entre empresarios y autoridades económicas de Brasil y Alemania, a fines de junio, uno de los secretarios de Estado de este último país se mostró pesimista sobre el cierre del acuerdo Mercosur-UE en julio de este año. Afirmó que el Brasil tiene elecciones en el segundo semestre del año y que Alemania debe atender otros temas prioritarios en los siguientes meses<sup>2</sup>.

Luego de veinte años de infructuosos intentos por cerrar un acuerdo, resulta oportuno un repaso de los números de comercio e inversión entre el Mercosur y la Unión Europea.

<sup>1</sup> Puentes. “El MERCOSUR evalúa nuevos horizontes comerciales ante la demora en el acuerdo con la UE”. Junio 20, 2018.

<sup>2</sup> Valor Económico. “Posição alemã trava o acordo de livre comércio entre UE e Mercosul”. Por Assis Moreira. Junio 27, 2018.

De acuerdo con las estadísticas oficiales de la Unión Europea (Eurostat), ningún país del Mercosur aparece en 2016 entre los diez principales mercados de destino de sus exportaciones de bienes y Brasil figura en décimo lugar entre los países de origen de sus importaciones. El 65% de las importaciones europeas desde el Mercosur consistió en commodities agrícolas, con bajo valor de procesamiento industrial, mientras que el 70% de las exportaciones europeas al Mercosur estaba constituido por productos químicos y farmacéuticos, más maquinarias y equipos de transporte.

Por otro lado, el Brasil aparece en el duodécimo lugar (12) como comprador del 2% de los servicios que Europa exporta al resto del mundo y Argentina en un distante vigésimo cuarto lugar (24) con apenas 0,6%.

### PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA EXPORTACIONES (2016)

PAÍSES	MIL MILLONES DE EUROS
1. Estados Unidos	362,2
2. China	170,1
3. Suiza	142,5
4. Turquía	78,0
5. Rusia	72,4
6. Japón	58,1
7. Noruega	48,4
8. Emiratos Árabes Unidos	45,9
9. Corea del Sur	44,5
10. India	37,8

Fuente: Eurostat.

### PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA IMPORTACIONES (2016)

PAÍSES	MIL MILLONES DE EUROS
1. China	344,7
2. Estados Unidos	247,6
3. Suiza	121,6
4. Rusia	118,8
5. Turquía	66,7
6. Japón	66,5
7. Noruega	62,9
8. Corea del Sur	41,4
9. India	39,3
10. Brasil	29,4

Fuente: Eurostat.

Sin embargo, la Unión Europea es uno de los principales socios comerciales del Mercosur, constituyendo el tercer mercado más importante de sus exportaciones y el segundo origen de sus importaciones en 2017.

### PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DEL MERCOSUR (2017) EXPORTACIONES

PAÍSES	MILLONES DE USD
1. China	60.823
2. Estados Unidos	44.989
3. Unión Europea	28.979
4. India	11.277
5. Chile	8.426
6. Japón	6.104
7. México	5.542
8. Singapur	4.160
9. Vietnam	4.124
10. Canadá	4.117

Fuente: Trade Map.

### PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DEL MERCOSUR (2017) IMPORTACIONES

PAÍSES	MILLONES DE USD
1. China	46.437
2. Unión Europea	40.179
3. Estados Unidos	38.857
4. México	7.770
5. Corea	6.426
6. Japón	5.253
7. Chile	4.667
8. India	4.170
9. Rusia	3.171
10. Tailandia	2.979

Fuente: Trade Map.

Cabe notar que, luego de ser superavitaria desde 2006 hasta 2011, la balanza comercial del Mercosur con la UE se volvió deficitaria desde 2012 hasta 2016. Este comportamiento de los flujos comerciales entre ambos bloques coincide con el auge de los precios internacionales de los commodities (2006-2012) y su posterior estancamiento (Eurostat).

Al examinar las corrientes de capital se observa que en el año 2015 el Brasil se constituía en el sexto mayor receptor de la inversión extranjera directa (IED) europea, con una participación de casi 5% del total de la misma, por encima de Japón, Rusia y China.

## UE-INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA FUERA DE LA UE-28

PAÍSES	%
1. Estados Unidos	37,1
2. Centros financieros Offshore	11,8
3. Suiza	11,9
4. Países extra UE	7,5
5. Canadá	3,6
6. Brasil	4,8
7. Japón	1,3
8. Rusia	2,4
9. Singapur	2,2
10. China	2,4

Fuente: Eurostat.

Estos números indican que la importancia del Mercosur para la Unión Europea pasa más por la inversión que las empresas europeas pueden realizar en nuestra región que por los flujos comerciales entre ambos bloques. En cambio, la Unión Europea es para el Mercosur un actor comercial de primer orden, tanto como mercado de destino de sus exportaciones como de origen de sus importaciones.

Siempre se argumenta que existe el interés político, en ambos lados del Atlántico, de que finalmente el acuerdo Mercosur-UE se concrete. Sin embargo, no queda claro si el interés económico, principalmente comercial, tiene el mismo peso en uno y otro bloque.

La Unión Europea celebró acuerdos comerciales con México y con varios países del Pacífico sudamericano (Chile, Perú, Ecuador, Colombia) y de América Central. Es evidente que para estos acuerdos primó un fuerte interés político de los europeos. Estos países tampoco figuran entre los principales socios comerciales de la UE, pero le ofrecen una oportunidad para ampliar su oferta exportable sin que el mercado interno europeo se encuentre con competidores formidables.

El caso del Mercosur es diferente, pues se trata de la segunda región más competitiva del mundo en producción y exportación de commodities agrícolas. Por tanto, también serán mayores las exigencias de apertura de nuestros mercados a los rubros europeos más competitivos.

Sin embargo, en la coyuntura actual Europa mira más hacia el Asia y el Pacífico en materia de acuerdos comerciales, está más preocupada en resolver sus problemas internos (migraciones, tendencias políticas anti-europeístas en su seno, etc.) y más interesada en cómo hacer frente al proteccionismo de Estados Unidos y al avance de las inversiones chinas.

Así, la espera se hace larga y genera dudas sobre la calidad del acuerdo al que se llegaría alguna vez entre ambas partes.



JOSÉ ROJAS

# LAS COMPRAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PARAGUAY



**LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LAS CADENAS DE VALOR A TRAVÉS DE LA ADQUISICIÓN PÚBLICA DE ALIMENTOS PROVIENE DE LAS ESTRATEGIAS DESARROLLADAS RECIENTEMENTE EN AMÉRICA LATINA QUE BUSCARON OPTIMIZAR Y ARTICULAR PROGRAMAS, POLÍTICAS Y RECURSOS PÚBLICOS PARA ENFRENTAR LOS FENÓMENOS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA, MALNUTRICIÓN Y POBREZA. LAS EXPERIENCIAS MÁS DESTACADAS DE LA REGIÓN SON EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DEL BRASIL Y EL INSTITUTO DE PROVISIÓN DE ALIMENTOS DE ECUADOR.**

Históricamente los mercados públicos estuvieron siempre reservados a proveedores que tuvieran un capital y desarrollo económico mediano o grande, de modo que pudieran cumplir las normas de calidad establecidas (certificaciones nacionales e internacionales), los volúmenes requeridos, el nivel de tecnología o manufactura exigido, el grado de formalidad (requerimientos legales-contables) y la posibilidad de aceptar pagos a crédito, con expectativas de cobro en plazos de varios meses. Los pequeños proveedores locales no tenían las condiciones para competir por una porción de dicho mercado.

En el Paraguay, en el marco de la estrategia de generación de ingresos del programa de lucha contra la pobreza “Sembrando Oportunidades”, se promulgó el decreto 1.056/2013 (sustituido luego por el decreto 3.000/2015) donde se establece *“la modalidad complementaria de adquisición denominada proceso simplificado de compras públicas para facilitar la adquisición de productos de la agricultura familiar”*<sup>1</sup>.

Este artículo analiza las particularidades del caso paraguayo y la oportunidad que el uso de esta herramienta representa para la lucha contra la pobreza.

La ley 2051/2003 establece el marco general de las contrataciones públicas en el Paraguay y el Decreto 3.000/2015 regula el régimen de Compras Públicas de la Agricultura Familiar (CPAF), que habilita como proveedores del Estado a los productores individuales u organizados que reciban asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el que pone a disposición de las contratantes el listado de productos y su precio de referencia.

<sup>1</sup> [http://www.mag.gov.py/compras\\_publicas/decreto\\_3000\\_15\\_modalidad.pdf](http://www.mag.gov.py/compras_publicas/decreto_3000_15_modalidad.pdf)

El proceso de contratación se realiza mediante una licitación normal con ciertas facilidades en los requerimientos legales: garantías mediante declaración jurada, ofertas presentadas solo en el documento original, sin necesidad de copias, contrato formalizado mediante una orden de compra, excepción de requisitos de experiencia mínima en la provisión de productos similares, entre otros.

Como en todo proceso licitatorio, es facultad exclusiva de las convocantes la ejecución y control del mismo y es responsabilidad de la Dirección Nacional de contrataciones Públicas (DNCP) velar por el correcto cumplimiento de las normas establecidas en el citado decreto.

Si bien se creó una Mesa Técnica Interinstitucional (MTI) compuesta por ocho organismos del Estado, esta no tiene atribuciones legales para fijar el presupuesto de las adquisiciones, para controlar la ejecución, provisión y pago de las compras, ni para seleccionar los beneficiarios, cantidades o áreas donde debe ser aplicado el proceso simplificado.

En comparación con las experiencias en la región, el caso paraguayo se presenta como un régimen híbrido que no responde a los estándares de un Programa de compras, como es el Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil, ni a los de una Institución ejecutora, como el Instituto de Provisión de Alimentos de Ecuador.

Ahora, sobre la base de la experiencia nacional de alrededor de cinco años, con sus altibajos, el Gobierno entrante tiene la brillante oportunidad de transformar el procedimiento simplificado de adquisición de productos agropecuarios en una verdadera Política Pública de Compras de la Agricultura Familiar, que abarque de manera integral los aspectos de selección de los beneficiarios y áreas de implementación de la política, la producción (asistencia técnica, mejoramiento de suelos, acceso a tecnología, transferencia de bienes de capital), el acceso a créditos y, cerrando el círculo, la comercialización segura en los mercados públicos con precios atractivos y justos.

Para ello es importante que se den ciertos pasos:

La inserción efectiva de las Compras Públicas de la Agricultura Familiar en el Plan de Lucha Contra la Pobreza 2018-2023, como estrategia de generación de ingresos en el sector rural.

La conformación de un órgano rector de las CPAF, que cuente con presupuesto propio, personal asignado y la capacidad de monitorear la ejecución, y fijar metas y objetivos de la política.

A nivel territorial, un fuerte plan de capacitación de las gobernaciones y municipios para vincular de manera progresiva la compra de alimentos de la Agricultura Familiar local con el Programa de Alimentación Escolar.

A nivel central, desconcentrar la adquisición de alimentos para permitir que los centros de consumo a nivel territorial (Cuarteles, Cárceles, Hospitales Regionales, Comisarias, entre otros) puedan llevar adelante los procesos licitatorios (llamados a licitación, recepción y control de insumos, elevación de informes para pagos).



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



entre paréntesis

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