



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

NUEVA SECCIÓN:
ANALISTA INVITADO

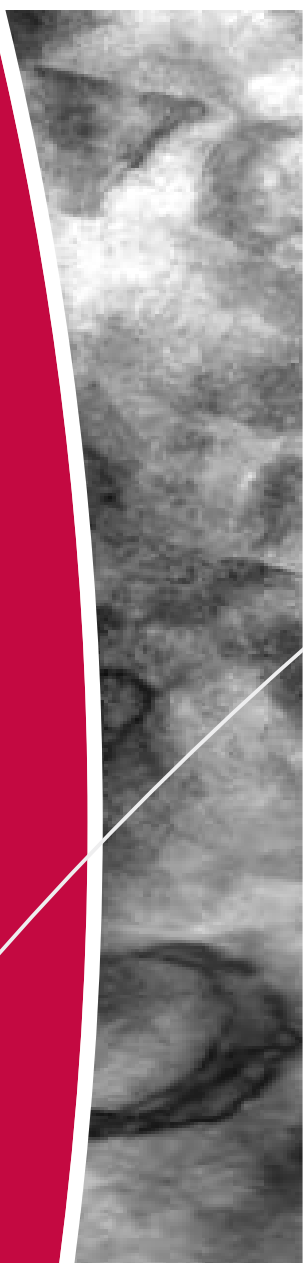
ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Nº 14

NOVIEMBRE 2013





Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

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

POLÍTICA	La política del Teru-Teru	4
SOCIAL	Crecimiento económico: Ineficaz para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la mayoría	7
ECONOMÍA		
Sector Real	Cambios e inercia en la economía	10
Sector Fiscal	¿Hay que apurar una segunda emisión de bonos soberanos?	13
Sector Financiero	Una mirada al sector financiero nacional al cierre del tercer trimestre del año	16
Sector Externo	El Mercosur de tres y las negociaciones con la Unión Europea	20
Analista invitado	El verdadero desafío de las alianzas público-privadas	26

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:

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

Diseño y diagramación:

Entre Paréntesis

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

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

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

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA. ESTA ÚLTIMA, DESGLOSADA EN CUATRO SECTORES: REAL, FISCAL, FINANCIERO Y EXTERNO. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

A partir de este número incluimos una nueva sección: analista invitado, que abordará un tema del área de su especialidad. Iniciamos la misma con la contribución del politólogo Diego Abente Brun. Así, Economía y Sociedad asume el compromiso de acercarle a su lector el análisis de nuevos temas para el debate.

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, noviembre de 2013

LA POLÍTICA DEL TERU-TERU

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EL NUEVO GOBIERNO PROSIGUE SU INSTALACIÓN. CADA DÍA EL PRESIDENTE GANA UNA NUEVA LEY QUE LO FORTALECE Y LA 'SELECCIÓN NACIONAL' DE MINISTROS AFILA LA PUNTA DEL LÁPIZ. Y, MIENTRAS TANTO, EN EL TIEMPO QUE PASA, EL RUIDO QUE MÁS RESUENA ES SOBRE CUESTIONES NO TAN IMPORTANTES. LA PRENSA Y LA POLÉMICA POLÍTICA CHILLAN DONDE NO ESTÁN LOS HUEVOS, COMO EL TERU-TERU. NO HAY GRAN NOTICIA SOBRE AQUELLO QUE MÁS IMPORTA, SOBRE LA AGENDA DEL ESTADO Y LAS CONSECUENCIAS ESPERABLES DE ESA AGENDA.

Que algunos senadores y diputados –que tienen menos del uno por ciento de los funcionarios públicos a su servicio– realicen contrataciones arbitrarias, violando normas, no pone ni saca nada al funcionamiento estatal o a su dis-funcionamiento. Afecta apenas a su plata chica. En cambio, la implantación de un modelo de gobierno que puede ser anti-estadista, a la usanza de la década pasada en muchas partes del planeta, el sueño de la desregulación y de la burbuja, del paraíso fiscal que se volvió pesadilla y generó severos daños en casi todo el mundo, eso está silenciado. Y ese puede ser el proyecto de Estado.

Importa cómo y por qué va a hacerse una política de rigor cuando el país crece con celeridad y comodidad. Cuando hay reservas internacionales suficientes y crecientes. Cuando no hay inflación que moleste... Pero, tenemos un modelo de crecimiento excluyente e insustentable. Si, cierto: hay una des-financiación presupuestaria, pero está no tiene causas estructurales. Es resultado de la política premeditada de la ex-oposición –actual oficialismo– que aumentaba los gastos sin aumentar los ingresos del Estado.

Importa cómo, teniendo los actuales recursos fiscales, se va a disponer de medios para inversión pública en infraestructura y para inversión en la gente en el mediano y largo plazo: salud, educación, asistencia social. Esto es, cómo y cuándo montar una sociedad justa con mayor productividad. Cómo aprovechar mejor la coyuntura mundial favorable que trae bonanza para tan pocos, en lugar de repetir el destino del famoso boom de Itaipú, que 'vino riendo y se alejó llorando', dejándonos alguna clase media sin modificar el destino económico adverso de una nación que requiere mucho más esfuerzo.

Importa hasta dónde va a llegar el empresariado en la provisión de bienes públicos, asociado con el Estado, cuando en el Paraguay los empresarios han sido y siguen siendo, mayoritariamente, una élite con muy baja responsabilidad social, fiscal y ecológica. Cuando en ningún caso, en ningún país del mundo, la provisión de los bienes públicos se fundamenta en los empresarios, quienes buscan el bienestar privado. Un acuerdo público privado es un recurso del Estado. No puede ser una estrategia de Estado.

Importa recordar la baja proporción de trabajadores asegurados, la gran cantidad de asalariados sin salario mínimo, el exiguu monto pagado al fisco por la empresa agrícola, los pocos esfuerzos de conservación ecológica. Es suficiente ver los terribles niveles de desigualdad del Paraguay, que no ha mejorado sus cifras en una América Latina que emprende hoy con energía y con éxito políticas de igualdad desde hace ya un decenio, independientemente de las orientaciones políticas de sus gobiernos.

Al lado de estas omisiones históricas, que tocan la agenda del presente y del futuro que nos espera, que puede llegar ser mucho más mediocre si termina el actual auge de los recursos naturales, es un pecado venial que el diputado 'x' lleve su niñera a Itaipú o que se acumulen parientes en los cargos. El pecado mortal es dejar pasar, otra vez, el tren de la historia y mantener el Paraguay como un país pobre e injusto, anclado en la avaricia y la codicia de aquellos que pueden y no quieren contribuir al desarrollo pudiendo hacerlo, y debiendo contribuir a la justicia y a la mejora general del nivel de vida de una ciudadanía aún dramáticamente fragmentada e injuriosamente desvalida.

Lo mismo podemos decir del reparto de la autoridad. Cartes ha ganado en el parlamento todas sus leyes: sobre el uso y casi abuso de las fuerzas armadas, sobre la alianza público privadas, sobre la responsabilidad fiscal... Y tiene una auditoría que es privada. Rara figura porque, si no se ha visto irregularidad o delito, nada hay que ocultar; y, si se ha visto, entonces no se puede encubirla. Una auditoria así, en cambio, puede ser un arma poderosa, aunque poco escrupulosa, para ser usada o no usada a discreción, contra quienes le resisten y a favor de quienes le obedecen.

El problema no está en tener que elegir a quién criticamos más, en elevar decibelios contra el Congreso, contra la Justicia o contra el Ejecutivo. Se puede criticar a la Suprema Corte porque se auto nombró y porque no evita la corrupción de la administración de la justicia. Podemos criticar al Legislativo que usualmente 'cobra peaje' para dejar gobernar. Y podemos criticar que el Ejecutivo siguió acumulando poder en los primeros 100 días que se fueron.

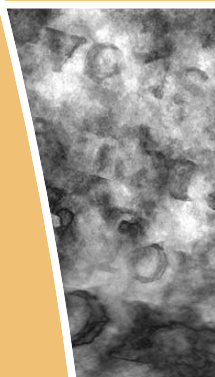
Pero el problema mayor es cómo hace el gobierno para modificar la respuesta a esa pregunta que Latino-barómetro (la encuesta multinacional) formula al ciu-

dadano, acá y en toda la región de América Latina. “¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”

En el Paraguay sólo en 18% piensa que se gobierna para todo el pueblo. **EI 82% piensa que no se gobierna para todas y todos.**

VERÓNICA SERAFINI

CRECIMIENTO ECONÓMICO: INEFICAZ PARA REDUCIR LA POBREZA Y MEJORAR EL BIENESTAR DE LA MAYORÍA



LA RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL COMBATE A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD, A LA VEZ DE SER COMPLEJA Y MULTIDIMENSIONAL, ES RELATIVAMENTE SIMPLE DE COMPRENDER. SOLO SE REQUIERE UN POCO DE SENTIDO COMÚN Y ALGO DE CAPACIDAD ANALÍTICA. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ES EL RESULTADO DEL BUEN DESEMPEÑO DE LOS DIVERSOS MERCADOS Y SE TRADUCE EN MAYORES INGRESOS DE QUIENES PARTICIPAN EN ELLOS. LOS MAYORES INGRESOS FACILITAN EL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS, LO QUE MEJORA LA CALIDAD DE VIDA Y EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS.

El crecimiento económico también colabora con la reducción de la pobreza incrementando las recaudaciones tributarias, ya que los sectores que crecen pagan más impuestos, los que permiten financiar programas sociales, económicos o de infraestructura dirigidos a la población en general, pero en particular a la que se encuentra en situación de pobreza facilitando su incorporación al mercado con mayor productividad y competitividad. La capacidad redistributiva de los beneficios del crecimiento tiene que ver, en parte, con el grado de justicia incorporado en el sistema tributario.

Varios informes sobre el Paraguay dados a conocer en octubre dan cuenta de la existencia de obstáculos y barreras para que el crecimiento económico pueda lograr que sus efectos se transmitan a la mayoría de la población. Como fue señalado en los párrafos anteriores, una de las correas de transmisión de los beneficios del crecimiento económico son los mercados y aquí nos ocuparemos específicamente del laboral. La segunda correa de transmisión es el sistema tributario y su capacidad para financiar aquellos bienes y servicios que, por su naturaleza, al mercado no le interesa producir o que las familias no pueden costear con sus ingresos laborales.

Con respecto al primer tema, tanto la percepción ciudadana como la información estadística dura sugieren que la relación crecimiento-mercado laboral no es fluida. Las encuestas de percepción identifican la cuestión laboral como una de las principales preocupaciones ciudadanas y las encuestas de hogares confirman los problemas de empleo que soporta la población.

En el Paraguay el crecimiento económico no crea la cantidad suficiente de empleos y los que crea son de mala calidad. Esta situación no solamente impide el bienestar en el presente, sino que además compromete las posibilidades de crecimiento en el futuro y sienta las bases para la transmisión generacional de la pobreza. En efecto, si bien la tasa promedio de desempleo es relativamente baja (4,9%), al analizar ciertos grupos poblacionales, esta tasa aumenta a niveles preocupantes: mujeres (6,1%), jóvenes (11,2%), mujeres jóvenes (14,6%)¹. El problema más grave del mercado laboral son las condiciones de trabajo: el subempleo, la informalidad y la precariedad laboral.

El subempleo afecta al 20,6% de la Población Económicamente Activa ocupada, donde el 13,7% está dado por las personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana no llegan a percibir el salario mínimo vigente. El restante 6,8% trabaja menos de 30 horas por semana pero desea trabajar más horas y está disponible para hacerlo.

EL Informe Nacional sobre Desarrollo Humano editado por OIT-PNUD con la colaboración de JICA², ampliamente difundido por la prensa en las últimas semanas, presenta una situación preocupante: el empleo informal (sin jubilación) afecta al 81,3% de la población ocupada de 15 años y más. De acuerdo con el marco conceptual de este informe, en el futuro la informalidad actual se traducirá en pobreza de la población afectada, debido a que no cuenta con la protección necesaria para cuando su vida laboral llegue a su fin.

Esta conclusión es consistente con los datos de la última Encuesta de Hogares que señala que apenas el 40,4% de las personas asalariadas o dependientes está acogido a un sistema de jubilación o pensión. El alto nivel de incumplimiento de las normativas de seguridad social se da tanto en empresas las pequeñas como en las grandes. En las empresas de 3 a 6 empleados, solo un tercio de ellos está incluido en algún programa de jubilación y en las empresas grandes (50 empleados o más) la cobertura no sobrepasa el 75%.

Cuando se analizan los resultados del desempeño económico del año 2010, en el que el PIB creció 15%, se advierte que no sólo no hubo reducción significativa de la pobreza, sino que inclusive se verificó un aumento de la desigualdad, ya que el ingreso del quintil más rico de la población creció mucho más que el del quintil más pobre. El índice de Gini creció de 0,487 a 0,512. La pobreza total disminuyó apenas 0,4 puntos porcentuales bajando de 35,1% a 34,7%, mientras que la pobreza extrema aumentó de 18,8% a 19,4%.

El siguiente cuadro muestra que mientras el ingreso del quintil más rico de Asunción creció 22,9%, muy por encima del crecimiento del PIB que fue del 15,0%, el ingreso del quintil más pobre (pobreza extrema) solo lo hizo en 1,1%. Peor es la situación en el área rural del país y en las áreas urbanas del departamento Central, ya que allí el ingreso de las personas del quintil más pobre disminuyó a pesar del crecimiento económico.

¹ DGEEC (2013). Boletín de empleo EPH 2012. Fernando de la Mora.

² PNUD/OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano. Asunción

VARIACIONES DE LOS INGRESOS PER CÁPITA, POR DOMINIO DE ESTUDIO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA. AÑOS 2009-2010

QUINTILES DE INGRESO POR PERSONA	ASUNCIÓN	CENTRAL URBANO	RESTO URBANO	ÁREA RURAL
20% más pobre	1,1	-0,1	19,8	-0,8
20% siguiente	8,5	2,9	24,5	10,0
20% siguiente	19,5	0,4	25,2	10,1
20% siguiente	28,7	1,1	22,3	10,4
20% más rico	22,9	21,5	24,1	4,8

Fuente: STP, DGEEC. Principales Indicadores de Pobreza y Distribución de los Ingresos Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2010 (EPH 2010)

Si a todo ello se agrega el hecho de la baja presión tributaria y la importante inequidad de su estructura, nos encontramos frente a una situación en la que el Estado tampoco recauda de quienes se benefician con el crecimiento de la economía y, por tanto, tampoco puede implementar políticas económicas para modificar la estructura productiva hacia un modelo de mayor inclusión, industrialización y absorción de mano de obra, ni políticas sociales para proveer bienes y servicios que la ciudadanía no puede disfrutar porque sus ingresos laborales no le permiten.

El país enfrenta, así, una situación de la que será muy difícil salir si no se toman medidas drásticas que seguro generarán reacciones contrarias de los sectores más beneficiados por el crecimiento económico, como ya ha pasado con decisiones anteriores como la aprobación del Impuesto a la Renta Personal. Pero, si queremos un país respetado internacionalmente, viable económica y políticamente e integrado al mundo, es necesario cambiar drásticamente este modelo de crecimiento, lo que exige políticas económicas y sociales de amplio alcance que, a su vez, requieren financiamiento.

CAMBIOS E INERCIA EN LA ECONOMÍA*

DIONISIO BORDA

EN LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS APARECIERON NUEVAS ARISTAS EN EL CAMPO ECONÓMICO, PERO OTROS ASPECTOS NO CAMBIARON.

La generación de la energía hidroeléctrica marcó un punto de inflexión en la economía paraguaya, pues, si bien no transformó al Paraguay en un país industrial, como prometían los negociadores paraguayos, sí permitió la emergencia de nuevos sectores empresariales vinculados con la construcción, las finanzas y la producción metalmecánica. Las dos grandes obras binacionales, Itaipú y Yacyretá, no modernizaron ni fortalecieron al Estado, sino que amplificaron el nivel de corrupción y crearon una dependencia financiera de los royalties y de la venta de energía a precios irrisorios. Nos convertimos en un país exportador de energía a nuestros vecinos, el Brasil y la Argentina, sin explotar internamente las ventajas comparativas de la energía para el desarrollo. Tuvieron que pasar 40 años para que pensemos en el uso productivo de la energía hidroeléctrica. Recién ahora, con la construcción de la primera línea de transmisión de 500 kV, podemos pensar en un inicio del despegue industrial.

Otro hecho transformador de la geografía económica es la dinamización del mercado de la tierra y la expansión de los agronegocios. El complejo granelero de la soja, el maíz, el trigo, el girasol y, más recientemente, el arroz, y la ganadería moderna que se le suma, crecen a pasos agigantados tanto en la Región Oriental como en la Occidental, con una fuerte presencia extranjera. Junto con los emprendimientos agropecuarios se desarrollan las empresas multinacionales de granos y los frigoríficos, que dan lugar a una creciente exportación de productos procesados y en estado natural. Pero el desarrollo de los agronegocios no ha significado una mejor distribución de la riqueza en el país ni una mayor contribución con el fisco; más bien, ha ampliado la brecha de la desigualdad y la riqueza generada no siempre ha quedado en el país. Además, el boom agropecuario tiene otras dos consecuencias preocupantes: la deforestación masiva de los bosques naturales y el creciente éxodo rural que ponen en peligro el equilibrio medioambiental y la estabilidad social.

* Este artículo fue publicado en la edición especial impresa del diario Última hora en su 40 aniversario.

El auge del área de servicios, la emergencia de la clase media y un nuevo sector empresarial configuran también un cambio en el perfil de la economía paraguaya. La telefonía móvil ha revolucionado la comunicación. Los shoppings y los supermercados generan nuevas formas de compras de los consumidores, catalizadas por el auge del uso de las tarjetas de crédito. La industria inmobiliaria multiplica sus ofertas de propiedades horizontales para negocios y residencias; crecen los préstamos para el sector productivo y para la construcción de viviendas y prolifera la construcción de hoteles. La medicina prepaga y los servicios gastronómicos están en plena expansión. Aumentaron la oferta y la demanda de la educación terciaria, multiplicándose la cantidad de universidades en la capital e interior del país. Pero la expansión del mercado de servicios no ha venido acompañada de la regulación y protección de los consumidores por el Estado para garantizar la calidad y el precio justo.

El desarrollo de nuevos centros urbanos, más allá de Asunción, y la migración del campo a la ciudad nos exponen todos los días los rostros visibles de la pobreza y la desigualdad. Los grupos

vulnerables se multiplican y cobran notoriedad en los niños de la calle, indígenas que piden ayuda y adultos pobres que improvisan servicios callejeros. Asunción y los demás centros urbanos del país están rodeados de asentamientos precarios. Las casillas improvisadas, el hacinamiento y la carencia de los servicios básicos son los rasgos que caracterizan estas urbanizaciones de hecho, verdaderos caldos de cultivo de la delincuencia. Mientras diariamente vemos en la calle y en los medios de comunicación los rostros de la desnutrición y el abandono, la falta de oportunidades de empleo viene empujando con más fuerza a las familias paraguayas a la emigración, cada vez más lejos del país, con mayor participación de la mujer, con más dependencia de las remesas y desintegración de la familia.

También hay áreas en las que no hubo mayores cambios, como si el tiempo no hubiera pasado para ellas. A pesar de la mejora de los resultados macroeconómicos, el Estado sigue siendo una institución débil, con escasa capacidad de planificación, regulación y aplicación de normas. La burocracia continúa creciendo en forma desordenada y con poco énfasis en la profesionalización del servicio civil y en la meritocracia. La mayoría de los empleados públicos responde todavía a la lógica clientelar y a sus padrinos políticos de diversos colores. En relación a la planificación de las inversiones sigue siendo débil y las compras públicas inficionadas por prácticas prebendarias. Las políticas públicas continúan estando, en muchos casos, capturadas por intereses corporativos sin importar el bien común. Las políticas redistributivas y sociales son aún insuficientes y discontinuas. Las obras de infraestructura y de transporte público no evolucionaron suficientemente y las empresas estatales y los servicios públicos mejoraron poco, a pesar de que transcurrieron 40 años.

Paraguay, sin embargo, tiene todas las condiciones favorables para un despegue económico y un desarrollo sostenible. Está dotado de energía renovable, recursos naturales para la producción de alimentos, población joven deseosa de trabajar, y el interés de inversionistas para capitalizar las ventajas comparativas. El desafío está en transformar y modernizar el Estado, recaudar más e invertir en obras de infraestructura para mejorar la competitividad, y aplicar políticas públicas eficientes y equitativas para disminuir la brecha de la desigualdad y la pobreza y así lograr el bienestar de todos.

JULIO RAMÍREZ

¿HAY QUE APURAR UNA SEGUNDA EMISIÓN DE BONOS SOBERANOS?

EL LANZAMIENTO DE LOS BONOS SOBERANOS EN ENERO HABÍA SIDO MARCADO COMO UN HITO IMPORTANTE EN EL MEJORAMIENTO DE LA IMAGEN DEL PAÍS, Y LA CONFIANZA GENERADA PROMETÍA EL ACCESO AL MERCADO FINANCIERO INTERNACIONAL DONDE SE PODRÍAN OBTENER CON VELOCIDAD Y A BAJO COSTO LOS RECURSOS NECESARIOS PARA FINANCIAR EL FUERTE ATRASO EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA. ACTUALMENTE, LOS FONDOS DE DICHS BONOS ESTÁN PARADOS Y, SIN PRODUCIR NINGÚN RENDIMIENTO, HAN EMPEZADO A GENERAR COSTOS, LO QUE CONFIRMA QUE DICHA EMISIÓN FUE INNECESARIA E INOPORTUNA¹.

En el primer semestre del 2013, en medio de fuertes problemas de liquidez y cesación de pagos a proveedores del Estado, el país ha desembolsado US\$ 11,5 millones de intereses por los bonos soberanos, que con los costos emisión de US\$ 2,5 millones suman una erogación de US\$ 14 millones. Pero los recursos de los bonos están estáticos en el Banco Central del Paraguay, sin generar ningún tipo de rendimiento financiero, lo que, considerando el costo de oportunidad del capital, es igual a una pérdida.

En el caso de Bolivia, que también ha emitido bonos en el mercado internacional en octubre de 2012 y en agosto de 2013, la realidad fue muy diferente. En ambas ocasiones los fondos de los bonos fueron direccionados a obras de infraestructuras de acuerdo con prioridades establecidas por el Ministerio de Planificación, para proyectos con estudios de pre-factibilidad o factibilidad. Es así como los recursos obtenidos en octubre del 2012 fueron asignados inmediatamente a obras programadas en el presupuesto de ese mismo año y en febrero de 2013 se estimaba ya la creación de al menos 2.000 empleos directos generados por dichas inversiones².

Para revertir la mencionada situación de parálisis, el Poder Ejecutivo impulsa un proyecto de ley (ya aprobado por la Cámara de Diputados) para modificar el Presupuesto General de la Nación de este año y permitir la utilización de los recursos de los bonos soberano en gastos distintos a lo inicialmente presupuestados. Los nuevos usos señalados son los siguientes:

¹ Ver Revista Economía y Sociedad número 5, Febrero de 2013 en <http://www.cadep.org.py/uploads/2013/02/Revista-Nro-5.pdf> y 5 días: <http://www.5dias.com.py/21711-economista-sostiene-que-el-momento-es-inadecuado-para-emitir-bonos-soberanos>.

² <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=76433>

- a) Todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE), para sus proyectos infraestructura productiva y social.
- b) El Ministerio de Hacienda (MH) para el pago del servicio de la deuda pública (comisiones y otros gastos de la deuda pública externa bonificada).
- c) La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) para distintas inversiones en adquisición de inmuebles, maquinarias e indemnizaciones por la construcción de la Línea de Transmisión 220 kV - Itakyry - Curuguaty - Capitán Bado – Cerro Corá.
- d) El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones para para el pago a los contratistas adjudicados en los diversos programas y proyectos.

La aprobación de esta ley modificará el destino de US\$ 300 millones de los US\$ 500 millones obtenidos con la colocación de los bonos soberanos. Cabe advertir que, al pagarse con esos fondos servicios de la deuda pública externa, que significará cubrir una deuda con otra deuda, la utilización de los bonos soberanos se desviará de los fines productivos para los que fueron emitidos. Además, queda pendiente definir la utilización de los US\$ 200 millones restantes.

Con este panorama, el gobierno deberá reflexionar bastante sobre la conveniencia de una nueva emisión como se plantea ahora. También debe considerar que actualmente los mercados internacionales están inestables y que se han reducido los rendimientos de los bonos de los países emergentes, entre los que se ubica el Paraguay.

Eso implica que, si se desea obtener recursos mediante la emisión de bonos ahora o en el 2014, el Paraguay deberá pagar más. Se estima que debería pagarse alrededor del 7,5%³ de interés anual cuando en enero de 2013 se había conseguido una tasa 4,62%. La emisión realizada en agosto por Bolivia obtuvo una tasa del 5,95%, mientras que la colocación de octubre de 2012 había sido a una tasa de 4,88% anual.

Es por ello que el gobierno boliviano decidió no volver a realizar emisiones de bonos en el mercado internacional, a pesar de que Bolivia cierra el 2013 con superávit fiscal y con una presión tributaria del 24% sobre el PIB⁴. La situación de Paraguay es exactamente al revés ya que se proyecta un déficit fiscal para finales del 2013 y no existen indicios de que las recaudaciones impositivas vayan a aumentar de manera importante en el corto plazo.

Pese a ello algunos analistas afirman que la emisión de bonos aún podría ser ventajosa⁵, siempre y cuando se utilicen para obras de infraestructura o para aumentar la productividad de algunos sectores, cualidad que hasta ahora no se ha visto con la primera emisión de los bonos soberanos.

³ <http://www.5dias.com.py/31442-nuevo-panorama-mundial-hara-que-financiamiento-sea-ms-caro>

⁴ <http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/general-mainmenu-123/60593-subio-presion-tributaria-de-16-a-24-desde-2006.html>

⁵ <http://www.5dias.com.py/30847-el-posible-coste-de-endeudamiento-para-el-pas-con-nuevo-esenario>

Así las cosas, la actual administración económica del Estado debería ser más prudente al momento de pensar en una nueva emisión y mejorar primero la asignación y ejecución de las inversiones físicas. Sin duda, las claves son fortalecer el sistema de inversiones y mejorar la eficiencia de las instituciones que realizan las inversiones, al mismo tiempo de lograr el incremento de la presión tributaria del país y obtener así recursos genuinos para financiar el crecimiento.

Encarar los desafíos de la correcta implementación de la Ley de Alianza Público-Privada y encarar con firmeza la lucha contra los esquemas de corrupción son otras tareas pendientes para hacer productivo el uso de los recursos destinados a la infraestructura.

Mientras se realizan dichas tareas, nada de sencillas, se podrían volver a considerar las fuentes tradicionales y ventajosas del financiamiento de la infraestructura pública en el Paraguay, como son los fondos de los organismos financieros internacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo.

UNA MIRADA AL SECTOR FINANCIERO NACIONAL AL CIERRE DEL TERCER TRIMESTRE DEL AÑO

CARLA
BOGADO YUBI

COMO SE SABE, UN SISTEMA FINANCIERO SANO ES DE CRUCIAL IMPORTANCIA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE UN PAÍS PORQUE PERMITE LA CANALIZACIÓN DE RECURSOS MONETARIOS DE LOS ACTORES ECONÓMICOS CON EXCEDENTES HACIA AQUELLOS QUE NECESITAN FINANCIAMIENTO PARA SUS ACTIVIDADES DE CONSUMO O DE INVERSIÓN. EN EL CASO DEL PARAGUAY, ESTO ADQUIERE UN MATIZ INCLUSO MÁS CRÍTICO, DADA LA BAJA BANCARIZACIÓN Y LAS DIVERSAS OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

Las cifras de la Superintendencia de Bancos (SIB) permiten concluir que a setiembre del año 2013 el sistema financiero nacional muestra solidez y también crecimiento.

Los depósitos en los bancos registraron un incremento del 7,36%, en tanto que los depósitos en las financieras tuvieron un crecimiento más pronunciado de 25,45%. Tanto en el caso de los bancos como en el de las financieras, los saldos en Certificados de Depósitos de Ahorro (CDAs) experimentaron tasas de crecimiento importantes.

EN MM DE GS.	DICIEMBRE-2012	SETIEMBRE-2013	% CRECIM.
Total Depositos Bancos	44.582.368	47.863.454	7,36
Cta. Cte.	12.553.617	12.569.227	0,12
A la Vista	13.753.160	14.648.593	6,51
Plazo Fijo	1.613.567	1.640.719	1,68
CDA	16.223.656	18.541.971	14,29
Títulos de Inversión	-	-	-
Intereses Devengados	438.367	462.943	5,61
Total Depositos Financieras	2.082.376	2.612.277	25,45
Cta. Cte.	-	-	-
A la Vista	371.623	451.371	21,46
Plazo Fijo	173.739	225.873	30,01
CDA	1.489.339	1.876.401	25,99
Títulos de Inversión	-	-	-
Intereses Devengados	47.676	58.633	22,98

Fuente: Superintendencia de Bancos - BCP.

Por otro lado, el crecimiento de los depósitos en cuenta corriente en los bancos fue casi nulo. Aun así, los depósitos a la vista siguen representando la mayor proporción en el caso de los bancos, a diferencia del sector de financieras, donde los depósitos a plazo conjuntamente con los CDAs constituyen la mayor parte. Se observa, también, que cuatro bancos (Itaú, Continental, Regional y BBVA) concentraron un poco más del 64% de los depósitos.

Por su parte, las colocaciones de los bancos y las financieras registraron incrementos de 12,41% y 18,97%, respectivamente, revirtiéndose así la tendencia negativa en los dos primeros meses del año. Las colocaciones en el propio sector financiero tuvieron importantes incrementos de 23,6% en el caso de los bancos y de 80,4% en el de las financieras. Pero no menos dinámicas fueron las colocaciones en el sector no financiero con tasas de expansión de 11,4% y 18,9%, respectivamente.

EN MM DE GS.	DICIEMBRE-2012	SETIEMBRE-2013	% CRECIM.
Colocaciones Netas	37.121.629	41.727.429	12,41
Sector Financiero	3.063.622	3.786.968	23,61
Interbancario	39.568	25.000	(36,82)
Sector No Financiero	34.281.523	38.187.034	11,39
Créditos y Coloc. Vencidos	233.368	287.345	23,13
Deud. c/ Arreglo y Créd. Moros.	519.756	617.425	18,79
Total Provisiones	(1.016.208)	(1.176.342)	15,76
Total Colocaciones Financieras	2.234.331	2.658.076	18,97
Sector Financiero	17.804	32.127	80,44
Interbancario	-	-	-
Sector No Financiero	2.229.100	2.651.556	18,95
Créditos y Coloc. Vencidos	52.013	63.008	21,14
Deud. c/ Arreglo y Créd. Moros.	46.314	69.362	49,76
Total Provisiones	(110.901)	(157.977)	42,45

Fuente: Superintendencia de Bancos - BCP.

También se observa un aumento de las deudas con arreglos y créditos morosos y del total de provisiones, más pronunciado en el sector financieras, 49,7% y 41,4%, respectivamente, que en el de los bancos, 18,79% y 15,6%, respectivamente.

La morosidad en las entidades bancarias se situó a finales de setiembre de 2013 en 2,29%, mayor al índice de 2,12% registrado en diciembre de 2012. Pero, si bien aumentó, la morosidad es menor al pico de 2,44% alcanzado en mayo de 2013. Por su parte el índice de morosidad en las financieras fue de 4,92% a finales de setiembre de 2013 en comparación con 4,32% en diciembre de 2012. De todos modos, es más bajo al pico de 5,4% alcanzado en julio de 2013.

Cabe destacar que los créditos renovados, reestructurados y refinanciados disminuyeron como proporción del total de la cartera de préstamos entre diciembre de 2012 y setiembre de 2013, tanto en el caso de los bancos como en el de las financieras.

CALIDAD DEL ACTIVO	BANCOS		FINANCIERAS	
	DIC 12	SET 13	DIC 12	SET 13
RRR/Cartera	18,4%	15,0%	9,2%	7,3%
Vencidos + RRR/Cartera	20,5%	17,2%	13,5%	12,2%

Fuente: Superintendencia de Bancos - BCP.

En la estructura sectorial de la cartera de préstamos se puede observar que el 34% de las colocaciones de los bancos fue destinado a la agricultura y la ganadería, así como el 22% de los créditos de las financieras. No hay diferencia importante en las colocaciones de los bancos y las financieras en el sector comercial (22% y 23% respectivamente), pero sí en el crédito para el consumo. En efecto, los bancos orientaron el 15% de su cartera a préstamos para el consumo y las financieras un porcentaje significativamente mayor de 30%.

COLOCACIONES POR SECTOR	BANCOS	FINANCIERAS
Agricultura	23%	15%
Ganadería	11%	7%
Industria	11%	5%
Comercio al por Mayor	14%	12%
Comercio al por Menor	8%	11%
Servicio	8%	12%
Consumo	15%	30%
Exportación	1%	2%
Sector Financiero	9%	7%
Total	100%	100%

Fuente: Superintendencia de Bancos - BCP.

Los saldos de las carteras de tarjetas de crédito registraron crecimientos de 3,4% en el caso de los bancos y de 15,5% en el de las financieras. También aumentó la cantidad de plásticos de bancos y financieras, pero en proporciones mucho más modestas de 0,8% y 2,4%, respectivamente.

TARJETAS DE CREDITO	BANCOS		FINANCIERAS	
	DIC 12	SET 13	DIC 12	SET 13
Monto (En MM Gs)	2.187.349	2.261.452	117.679	135.967
Plásticos (En Unidades)	802.009	808.782	75.878	77.683

Fuente: Superintendencia de Bancos - BCP.

En otro orden, las estadísticas oficiales muestran que los bancos de plaza registraron rendimientos positivos. Los ratios de rentabilidad permiten observar que la Utilidad antes de Impuesto/Patrimonio mejoró en el caso de los bancos y sufrió una leve disminución en el caso de las financieras.

RENTABILIDAD	BANCOS		FINANCIERAS	
	DIC 12	SET 13	DIC 12	SET 13
Utilid. antes Impuesto/Activo (Anual)	2,5%	2,6%	2,2%	1,8%
Utilid. antes Impuesto/Patrimonio (Anual)	28,7%	30,3%	16,0%	14,4%

Fuente: Superintendencia de Bancos - BCP.

En lo que resta del año 2013 se espera que el sector bancario siga consolidándose y que sus niveles de actividad aumenten, sobre todo teniendo en cuenta que ya se ha dado el cambio de gobierno y existe una alta expectativa de los actores económicos. Así como en años anteriores el sector bancario paraguayo demostró estar preparado para afrontar crisis o situaciones económicas poco favorables, actualmente el sistema financiero nacional está en condiciones de enfrentar escenarios adversos. Incluso con aumentos de la cartera de alto riesgo hasta el 10%, los ratios de adecuación del capital del sistema financiero se mantendrían por encima de lo exigido por las normas de Basilea y por el Banco Central del Paraguay.



EL MERCOSUR DE TRES Y LAS NEGOCIACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

FERNANDO MASI

EMPUJADO POR EL BRASIL, EL MERCOSUR SE APRESTA A PRESENTAR SUS OFERTAS A LA UNIÓN EUROPEA ANTES DE FIN DE AÑO PARA LOGRAR UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO EN EL 2014. PERO SIN LA PRESENCIA DE ARGENTINA Y VENEZUELA Y CON LA DECISIÓN RECIENTE DE PARAGUAY DE SUBIR A BORDO. ASÍ, LAS NEGOCIACIONES SE REALIZARÁN ENTRE UN MERCOSUR DE TRES Y EL BLOQUE EUROPEO. DE CONCRETARSE EL ACUERDO EN EL 2014, EL PARAGUAY PODRÍA RECIBIR BENEFICIOS IMPORTANTES.

EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES

Los intentos de negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) datan ya de principios de la década pasada, pero ellas fueron suspendidas y no prosperó este acuerdo entre dos regiones cuyo intercambio comercial y de inversiones ha sido históricamente importante, especialmente para los componentes del Mercosur.

Las negociaciones se reanudaron hace pocos años con el propósito de terminar en un nuevo fracaso. Tanto la UE como los países del Mercosur deben presentar sus ofertas antes de que termine el 2013, para que el acuerdo se firme en el 2014, pero varios obstáculos han surgido en el camino. En el Mercosur hay países con problemas económicos internos que conducen a políticas comerciales no compatibles con un acuerdo de libre comercio (Argentina y Venezuela) y un país (Paraguay) que no se decide a volver plenamente a los órganos de decisión del bloque. Por otro lado, la crisis económica que perdura en la Unión Europea, sin visos de pronta recuperación, se ha traducido en problemas políticos que pueden obstaculizar un acuerdo con países del Sur.

Desde mediados de este año se ha hecho saber oficiosamente que Brasil y Uruguay se encontraban en plenas condiciones de presentar las ofertas de bienes y servicios y que el Mercosur plantearía a la Unión Europea un acuerdo a dos velocidades. Es decir, que el acuerdo se iniciaría con los países mencionados mientras los más rezagados se unirían más tarde. Sin embargo, tanto el gobierno de Brasil como la Unión Europea han declarado oficialmente que el acuerdo se haría con el Mercosur como bloque.

Al no lograr que Argentina y Venezuela se encuentren en condiciones de presentar su lista de ofertas, recientemente el gobierno de Brasil hizo saber a los otros países miembros que la paciencia se agotaba y que el Brasil y Uruguay iniciarían el proceso de acuerdo con la UE con o sin el concurso de los demás.

El gobierno de Paraguay reaccionó rápidamente a dicho apremio y comunicó a su par brasileño que también nuestro país estaría listo para presentar su oferta. Al mismo tiempo, para impedir un quebrantamiento de la Decisión 32/00 (el Mercosur negocia en bloque y no por separado), el Brasil habría logrado que Argentina y Venezuela otorguen su "consenso" para que se inicien las negociaciones con un Mercosur de tres, decisión que aparentemente ha sido aceptada por la UE. Así, en el acuerdo con la UE quedaría una cláusula en la que se invita a la Argentina y a Venezuela a iniciar las negociaciones cuando consideren estar en condiciones.

Entre noviembre o diciembre del año en curso el Mercosur y la UE estarían intercambiando las correspondientes listas de ofertas. La liberalización debe comprender una parte sustancial del comercio entre ambas regiones. Se negociarían cuatro disciplinas esenciales: bienes, servicios, inversiones y compras. La lista de bienes sería lista única Mercosur, la cual deberá consensuarse en los próximos días entre los tres países. Las demás disciplinas (servicios, inversiones y compras) se basarían en ofertas nacionales (cada país pondría sobre la mesa sus ofertas), previéndose un trato de nación más favorecida a los socios del Mercosur (si se dan condiciones más favorables a favor de la UE, este deberá automáticamente extenderse a los socios del Mercosur).

La presentación de la lista de ofertas y el inicio de las negociaciones quedará sujeta a ciertas exigencias del Mercosur como, por ejemplo, el reconocimiento de Trato Especial y Diferenciado por ser un bloque de países de menor desarrollo relativo. A su vez, el Paraguay debería beneficiarse doblemente porque el Mercosur ha decidido reconocer la condición de país de menor desarrollo relativo del Paraguay en el bloque (asimetrías) en las negociaciones con terceros.

PARAGUAY Y LA UE

La Unión Europea ha sido tradicionalmente uno de los principales mercados del Paraguay y en los últimos años se ha convertido en su principal mercado de exportación con un promedio de participación del 24%. En los primeros nueve meses del año 2013, la Unión Europea lidera la participación como mercado de exportación del Paraguay, seguido del Mercosur.

**CUADRO 1: PARAGUAY: EXPORTACIONES POR PAÍSES Y REGIONES.
EN MILLONES DE US\$**

PAÍSES/REGIONES	2012	% PART.	SET/12	% PART.	SET/13	% PART.
MERCOSUR	1.246	25	887	23	1.108	19
UE-27	1.203	24	956	25	1.384	23
Rusia	761	15	652	17	771	13
Estados Asociados	551	11	364	9	620	11
Países Africanos	225	4	158	4	242	4
NAFTA	192	4	155	4	476	8
Asociados extra-región	188	4	137	4	268	5
Resto del Mundo	688	14	534	14	1.036	18
Total general	5.058	100	3.843	100	5.905	100

Fuente: Base de datos OBEI - CADEP.

Los productos exportados a la Unión Europea son mayoritariamente commodities agrícolas como soja y sus derivados (alrededor de 88%). El principal producto manufacturero de exportación es el cuero elaborado. Por supuesto, el gran ausente entre los commodities es la carne.

**CUADRO 2: PARAGUAY: EXPORTACIONES A LA UE POR PRINCIPALES PRODUCTOS.
MILLONES DE US\$**

PRODUCTOS	2012	% PART.	SET/12	% PART.	SET/13	% PART.
Semillas oleaginosas	935	78	769	80	1.094	79
Elaboración de Aceites	91	8	63	7	123	9
Productos del Cuero	58	5	45	5	66	5
Cereales	36	3	15	2	37	3
Productos Quím. y Plásticos	26	2	5	1	6	0
Productos Alimenticios	17	1	13	1	15	1
Azúcar	17	1	11	1	10	1
Industria de la Madera	7	1	23	2	19	1
Arroz	3	0	2	0	3	0
Textil y Prendas de Vestir	2	0	1	0	0	0
Los demás productos	12	1	8	1	11	1
Total general	1.203	100	956	100	1.384	100

Fuente: Base de datos OBEI - CADEP.

La pregunta que se plantea es cuál será la estrategia comercial de Paraguay en las negociaciones con la Unión Europea y, específicamente, en términos de apertura del mercado europeo para bienes nacionales. Es decir, si estará concentrada en lograr la entrada de la carne, o si apunta también a lograr mayor apertura a bienes con más valor agregado. Si la estrategia es esta última, una segunda pregunta sería cuáles son los rubros manufacturados cuya oferta exportable puede crecer con la apertura del mercado europeo. Sería interesante saber si los negociadores nacionales (Cancillería, Ministerio de Industria y Hacienda) se han dedicado a realizar estudios sobre los rubros con mayor potencialidad de exportación del Paraguay, de manera a bajar una propuesta realista a la mesa de negociaciones.

Por otro lado, la apertura del mercado paraguayo para la importación de bienes europeos no produciría mayores cambios a lo que actualmente este patrón indica. De la Unión Europea el Paraguay importa principalmente bienes de capital y productos químicos¹. Más que en la colocación de productos en el Mercosur, la Unión Europea se encuentra interesada en la apertura del mercado de servicios, en el tratamiento de las inversiones y en el mercado de compras gubernamentales (contrataciones públicas).

En cada uno de estos temas, las ofertas y grados de apertura de mercado serán diferentes para cada uno de los países del Mercosur. El Paraguay deberá decidir qué sectores de servicios tendrán mayor o menor apertura para la entrada de firmas o empresas europeas. En este punto es importante recordar que el Paraguay es el único país que no ha ratificado (aprobación del Congreso) el Protocolo de Servicios del Mercosur. La razón es que existen sectores que se oponen fuertemente a la apertura de este mercado a la competencia extranjera. También en el caso de compras gubernamentales el Paraguay podrá limitar los rubros o sectores que tendrán mayor apertura. Tanto en servicios como en compras gubernamentales el Paraguay podrá beneficiarse del trato especial y diferenciado (reconocimiento de las asimetrías).

El Paraguay, que siempre ha ofrecido condiciones favorables a la inversión extranjera, podrá obtener beneficios significativos del acuerdo UE-Mercosur en este campo, además del mayor acceso de sus exportaciones al mercado europeo. Actualmente la Unión Europea es el tercer bloque más importante de inversión extranjera en el Paraguay², luego del NAFTA y del Mercosur. Pero la inversión extranjera europea se ha concentrado principalmente en servicios, mientras que la de Estados Unidos y Brasil ha tenido una participación creciente en la industria en los últimos años.

¹ Datos de OBEI-CADEP correspondientes a 2012-2013.

² Los principales países inversores son España, Holanda y Portugal, en ese orden de importancia, de acuerdo con cifras del BCP.

CUADRO 3: PARAGUAY: STOCK DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. POR REGIONES. EN MILLONES DE US\$.

REGIONES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	% PART/12
Países de la UE	557	656	678	704	776	884	20
Mercosur	502	575	622	721	988	1.347	30
Estados Asociados	21	16	13	14	14	16	0
NAFTA	806	1.023	1.300	1.599	1.962	2.102	47
Resto del Mundo	165	100	51	74	118	163	4
Total de Stock IED	2.051	2.369	2.664	3.111	3.858	4.511	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCP.

Un acuerdo UE-Mercosur muy bien puede servir para que una mayor inversión europea se dirija a aquellos sectores de la economía que son intensivos en mano de obra, que aproveche las ventajas comparativas del Paraguay y que sea uno de los motores de crecimiento de la oferta exportable del Paraguay orientada a la región latinoamericana y a la propia Unión Europea.

¿ES POSIBLE UN ACUERDO EN EL 2014?

El acuerdo con la Unión Europea encuentra al Mercosur en un momento crítico de debilidad institucional como proyecto de integración. Con dos países, Argentina y Venezuela, cuyos manejos de política económica los colocan hoy en el sentido contrario de la integración; y un país, el Paraguay, que ha sido golpeado políticamente por la decisión de separarlo por un año de los cuerpos de decisión del bloque. Al mismo tiempo, los avances que se lograron en dirección a la unión aduanera (como el siguiente estado de integración a la zona de libre comercio) hoy se encuentran obstaculizados por la política comercial externa argentina.

El proyecto Mercosur ha sido la punta de lanza de la reactivación de los acuerdos de integración en la región latinoamericana desde principios de los años 90. A partir de entonces no solo se reactivaron viejos acuerdos de integración (Comunidad Andina, Mercado común Centroamericano, CARICOM, etc.), sino que también se multiplicaron los acuerdos de libre comercio entre los países de la región. Un grupo de ellos también avanzó en acuerdos con países y bloques del mundo desarrollado, como Estados Unidos y la Unión Europea, y con las economías emergentes de Asia. El Mercosur, sin embargo, ha privilegiado los acuerdos intra región sudamericana y las conversaciones para un acuerdo con la UE se han extendido por más de una década.

Como global trader, el Brasil ha buscado más intensamente un acuerdo con la UE desde el 2008. Este acuerdo es estratégico para el Mercosur pero el Brasil no ha podido convencer a su principal socio comercial en el bloque para acelerar el proceso. El desafío actual es cómo seguir creciendo en las relaciones intra Mercosur y del Mercosur con el mundo. Es decir, si se debe persistir con el proyecto de integración original o se debe plantear un proyecto alternativo más pragmático.

La crisis económica en la Unión Europea, sentida mayormente en las economías francesa, italiana y española, hace crecer el “euroescepticismo”, fenómeno que incluso se manifiesta en economías menos afectadas por la crisis como la holandesa y la alemana. En esta coyuntura, ante la posibilidad de un acuerdo de libre comercio transatlántico (Estados Unidos-UE) con potenciales mayores beneficios para las economías de la UE, un acuerdo similar con países del Sur resulta menos atractivo.

El Mercosur de Tres y una Unión Europea económicamente estancada no ofrece buenas señales para cerrar en forma completa un acuerdo de libre comercio tan largamente buscado. Es posible que este acuerdo pueda concretarse en el 2014 pero, al no estar presentes en las mesas de negociaciones todos los miembros del Mercosur, el mismo seguirá teniendo un carácter parcial. El Paraguay deberá aprovechar esta oportunidad para que este acuerdo ayude a generar más inversiones y empleo en el país, y a diversificar sus exportaciones.



EL VERDADERO DESAFÍO DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

MANUEL
CABALLERO

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL CUENTA CON UN NUEVO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR LA EXPANSIÓN DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN LA ECONOMÍA. EL CONGRESO, LUEGO DE UN CONTROVERTIDO DEBATE, SANCIONÓ RECIENTEMENTE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, MÁS CONOCIDA COMO LEY DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP). LOS CUESTIONAMIENTOS DE UN BUEN NÚMERO DE CIUDADANOS ACERCA DE LAS BONDADES O DEFECTOS DE ESTA LEY, DE SU APLICACIÓN EN NUESTRO CONTEXTO ECONÓMICO E INSTITUCIONAL Y DE LOS BENEFICIOS Y RIESGOS DE SU USO MEREcen UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO DE IMPLEMENTAR LA LEY DE UNA MANERA RAZONABLE Y SOSTENIBLE.

La ley aprobada es un buen instrumento de partida como marco legal, al menos globalmente. Esta ley faculta al Poder Ejecutivo a celebrar contratos de APP sin tener que recurrir al Congreso para cada contrato, como era hasta ahora. Como además incluye la provisión de bienes y servicios de las empresas públicas, otorga al Poder Ejecutivo un amplio margen de acción para implementar todos los planes de APP que tenga en cualquier área sin retardos políticos de ningún género. En lo que se refiere a reglas de procedimiento, la ley abre la posibilidad del uso de la ley 2.051 de Contrataciones Públicas, pero también permite otro mecanismo análogo, dado que las obras de infraestructura son de cierta envergadura y muy diferentes entre sí.

En cuanto a la protección de las finanzas públicas, establece unos topes fiscales globales y anuales para los compromisos en firme y contingente que el Estado asume en cada uno de los contratos. El tope global para las APP se sitúa en 2% del PIB, con un tope anual máximo dentro de cada año fiscal de 0,4% del PIB con el fin de evitar que el Estado corra un riesgo incontrolado en estos contratos, incorporando cierta gradualidad en la implementación del instrumento. Esta legislación también crea un fondo de garantía y liquidez para hacer frente a los compromisos derivados de los contratos formalizados. En cuanto a control y transparencia, esta ley establece auditorías de los pasivos firmes y contingentes y de calidad de los servicios objeto de las APP, además de los mecanismos previstos en la legislación general. También obliga a publicar en Internet la información relacionada con el proceso.

Pero este instrumento también tiene algunas limitaciones que se derivan, sobre todo, de nuestro contexto institucional. Las facultades del Ejecutivo pasaron de la nada al todo, especialmente cuando abarca a todas las empresas públicas y no solo en las áreas de infraestructura. Hubiera sido mejor tratar a las empresas públicas en el contexto del recién creado Consejo Nacional de Empresas Públicas. También hubiera sido más interesante, en esta primera etapa, definir un paquete de obras de infraestructura y centrar allí las facultades otorgadas. En cualquier caso, el Gobierno deberá informar a la ciudadanía y, en su caso, debatir los proyectos considerados prioritarios para las APP. La facultad de establecer mecanismos para la adjudicación de contratos también exigirá una correspondencia en transparencia absoluta de reglas y procedimientos para que el proceso conserve su credibilidad en todo momento. Los topes y los fondos de garantías constituyen una protección para las finanzas públicas muy buena, pero tienen su costo. Ese fondo se alimentará principalmente del presupuesto público, por lo que a mayores compromisos corresponderá mayor gasto presupuestario.

De esta manera, el verdadero desafío de las APP consiste en superar las limitaciones institucionales que hoy tiene el Estado paraguayo o, al menos, tenerlas en cuenta para la elección del tipo de alianza, la modalidad de negociación o el nivel de complejidad de los contratos a ser suscritos. Aquí los desafíos son enormes. El Estado, a través de sus diferentes administraciones gubernamentales, no fue muy bueno en la negociación de contratos menores en los cuales se perdieron recursos, las obras se ejecutaron pobremente y algunos servicios no se prestaron o se suministraron con deficiencias. Como prueba de esto valgan las cuatro mil demandas que soporta actualmente el Estado, en su mayoría por incumplimientos de contratos, cuyo valor, incluido los honorarios de los abogados, ronda los US\$ 4.500 millones¹. Solo pensar que este mismo Estado negocie cosas mucho más importantes con consecuencias posteriores análogas produce cierto escepticismo, cuando no temor.

Las limitaciones institucionales se refieren a la selección de los funcionarios públicos que negociarán esos contratos, a las reglas que determinarán los incentivos explícitos o implícitos que estarán en juego y al funcionamiento adecuado de los órganos de control del Estado. La capacidad técnica para negociar estos contratos en los aspectos técnicos, jurídicos y económicos no se construye de la noche a la mañana y menos en campos tan heterogéneos como el aeropuerto y la hidrografía. Las reglas también son importantes. La remuneración de los funcionarios y lo que se denomina responsabilidad o “accountability” son temas que deben ser abordados. Sabemos de los juicios que afronta el Estado por incumplimientos de contratos, pero conocemos poco de quiénes fueron los que los negociaron y si fueron investigados y penalizados por sus errores negligentes o dolosos. En algunos países con antiguos regímenes comunistas en proceso de apertura funcionarios con un ingreso mensual de unos pocos dólares han negociado contratos

¹ En Última Hora (visto el 5-noviembre de 2013). <http://www.ultimahora.com/demandas-contra-el-estado-suman-usd-1800-millones-segun-procuraduria-n720934.html>

multimillonarios y los resultados no fueron los mejores. La otra gran cuestión es cómo colocar el incentivo correcto cuando algunos funcionarios que solo estarán como máximo cinco años en sus cargos negociarán contratos que generalmente durarán entre veinte y treinta años, hecho que puede generar conductas de tipo “free rider” si no se toman precauciones. Aunque esa es una realidad que existe en cualquier institución e incluso en otras áreas del Estado, debe ser tenida en cuenta.

Otro tema no menor es el adecuado funcionamiento de los órganos de control del Estado: la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, etc. Debe preverse un suficiente entorno de control en estas operaciones. Mientras más control y transparencia haya, el resultado será mejor por la credibilidad que generará el proceso. Sin embargo, la realidad que vemos hoy es que, a pesar de los ruidos de la prensa, la impunidad todavía reina en algunos de los delitos económicos más comunes. El Congreso, tan desprestigiado, tal vez pueda recuperar su rol de contralor del Poder Ejecutivo, siguiendo de cerca este proceso, haciendo uso de sus facultades constitucionales.

Las APP, en general, han funcionado en diferentes lugares y en diversas modalidades. Sin embargo, hay que evitar el optimismo ingenuo de que será la panacea para obtener maravillosas obras de infraestructura funcionando sin costo alguno para el Estado. Esto no ha sucedido ni siquiera en los países de la OCDE, donde el Estado ha terminado pagando de una manera o de otra el 70% del costo de la infraestructura contratada. Países con mayor desarrollo institucional, como Chile, han incursionado con éxito en las APP, pero con un costo importante de aprendizaje en los primeros años. Se aprende negociando y cometiendo errores también. Tampoco se deben ver las APP desde una perspectiva apocalíptica. Paraguay ya experimentó y experimenta con todo tipo de instrumentos. El suministro de agua potable del área metropolitana de Asunción y una buena parte del país es privado y es concesionado por ERSSAN. Nadie jamás protestó por esto. La distribución de energía en las zonas menonitas del Chaco Central es privada. Tampoco nadie ha derramado ninguna lágrima por esto. La mayor parte del tráfico fluvial del país pasa por los puertos privados. El servicio de transporte público es privado. Como se pueden ver en estos ejemplos, es más importante concentrarse en las reglas que se pondrán en juego y en la calidad de los actores que se quieren atraer. Si las reglas son malas o los actores son mediocres, como lo son en el caso del transporte público, tendremos pésimo servicio. Si las reglas son buenas, se cumplen y tenemos actores de calidad, el resultado puede ser diferente.

Llegado a este punto, creo que algunas recomendaciones pueden ser útiles. El gobierno debe medir bien los beneficios de una APP versus la complejidad contractual de lo que se acordará. Puede ser interesante focalizarse en unas pocas obras de gran impacto donde no hay presencia estatal en la práctica, como en la hidrovía. También puede ser importante negociar donde se pueda prestar un servicio mejor que el actual, como es el caso de los aeropuertos.

También puede ser útil algún esquema de mantenimiento de rutas, cosa que al Estado, por alguna razón, le cuesta mucho. Es importante mantener la transparencia y credibilidad absoluta en el proceso, teniendo en cuenta que en el pasado la ley la privatización se suspendió por denuncias de corrupción en el proceso. Que esto llegara a suceder otra vez sería muy negativo para el país y para los inversionistas que participarán en las iniciativas.

Este gobierno tiene todos los instrumentos necesarios para hacer un buen trabajo en las APP. Ahora se verá si los éxitos parlamentarios se traducen en éxitos de gestión. En cualquier caso, también la ciudadanía tiene un rol que cumplir: exigir transparencia absoluta y responsabilidad o “accountability” a todos los involucrados en este proceso.



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@entreparesis.com.py