



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

NUEVA SECCIÓN:
ANALISTA INVITADO

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Nº 16

ENERO 2014

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.

En este número nos acompaña como analista invitado José Nicolás Morínigo, que abordará el tema de los 100 días de gobierno Cartes en su comentario. 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, enero de 2014

RETORNO A LA NORMALIDAD, CON BEMOLES Y SOSTENIDOS

Puede decirse que en el año 2013 el Paraguay volvió a la normalidad. No es un elogio, es una normalidad de poco voltaje y perfil bajo, pero es su estado de equilibrio. El Partido Colorado se reunifica con la declinación y, luego, la muerte de Lino Oviedo. El Partido Liberal volvió a ser lo que era, un partido conservador que solo a veces, y desde el llano, coquetea con el progresismo. La pequeña derecha Patria Querida se disuelve y la izquierda subiste, aunque en dosis muy pequeña. El país habitualmente conservador, colorado, católico y colonizado (en parte también corrupto, que es la cuarta 'c') vuelve a las suyas. El Paraguay retorna al sendero de sus hábitos que no son brillantes: desigualdad creciente, crecimiento desde afuera, paraíso fiscal. Esto es, un crecimiento dependiente y seguidista de las ondas del mercado mundial y de sus actores. Un tipo marginal de inserción internacional sin soberanía ni proyecto colectivo como nación.

Las relaciones internacionales se normalizan. El proyecto 'soberanista' pasó al olvido. Las posiciones ultra no sirven para gobernar. Eso lo entendió el presidente Cartes, y quizás también lo hizo su antecesor, Franco, pero a este último no le importaba porque nunca tuvo interés en gobernar, apenas quería mandar unos meses... En cambio, Cartes, apenas hizo las cuentas encontró la deuda con PDVSA de Venezuela, evaluó su proyecto de recibir inversores, lo mucho que iba a perder y la nada que iba a ganar con sus concesiones al soberanismo. Todo hacía pensar que 'París vale una misa', como dijo un rey de Francia que quería gobernar apoyado en los poderes y recursos realmente existentes. Cartes se comportó como un empresario pragmático.

Al fin y al cabo, habiendo sido el principal beneficiado del *juicio político exprés*, no necesitaba pagar los platos rotos, ni cargar con esa pesada factura local e internacional. Eso se lo dejó a los políticos del parlamento, sobre todo a los liberales, quienes, además del dudoso respeto a legalidad, faltaron a su lealtad con el electorado —ante el cual habían postulado un candidato ganador— y hacia el presidente Lugo que ellos habían presentado. En esto de nombrar para conspirar luego hay una larga y triste memoria histórica que recorre gran parte del tiempo del predominio liberal, en el primer tercio del Siglo XX.

El *cisma colorado* termina. Un oviedismo sin Oviedo, un caudillismo sin caudillo, sin electores y sin futuro es un oviedismo en vías de extinción. No están dadas las condiciones para proseguir esa división que le costó la caída al Partido Colorado.


El partido oviedista es fruto de una coyuntura y de una persona que ya fueron superadas por las circunstancias de su origen. Dentro del Partido Colorado hay un lugar y un hogar para ese electorado oviedista, que nunca se había desafilado de su partido de origen. El caudillo militarista había perdido gloria, el clientelismo no necesitaba un nuevo partido, los liberales no repitieron la hazaña de ganar elecciones aliados con oviedistas y, finalmente, UNACE ya tenía suficientes problemas internos para que encima se les muera el mayor y casi único líder. Las tendencias internas coloradas florecen, sobre todo en las bancadas, pero estas son tendencias del mismo partido.

El liberalismo continúa siendo el partido segundón, al acecho del gobierno. A pesar de haber ganado más votos que nunca con el usufructo no muy santo del gobierno, en su corta administración demostró no ser más íntegro ni tener mayor altura cultural, ni sensibilidad social, ni capacidad de gestión, ni responsabilidad política que el coloradismo, hermano enemigo y hermano al fin. Ahora el liberalismo volvió a la política azul-grana: un partido socio, acomodado al poder que espera el turno para asaltar el mando. Las disidencias liberales progresistas son, apenas, manchas del aparato nacido para sostener el orden establecido.

La izquierda es buena para perder oportunidades, como la de defender su gobierno o reclamar una violación constitucional cuando fue depuesto. Su fragmentación no es un síntoma, es la enfermedad. Porque es la infidelidad a la ciudadanía que puede ser suya, que requiere una mirada y un compromiso diferentes al clientelismo. Pero esta ciudadanía posible no será electorado ni pueblo progresista mientras los candidatos y jefaturas de izquierda prioricen intereses distintos a los más generales.

El 2013 fue el año en que la ciudadanía retomó su aliento. La clase media, un poco los estudiantes, los sindicatos y campesinos se pusieron a 'armar lio', en palabras del Papa. Esto es, retomaron la defensa de los derechos como cosa propia y con alguna ilusión.

Con la economía funcionando en forma magnífica, aunque en beneficio de muy pocos –que están eufóricos-- el gobierno tiene la conciencia tranquila. No ve necesario hacer más política de aquella que favorezca a la empresa privada, en particular al enclave agro-exportador, con alguna escasa concesión a los más pobres. El neo-liberalismo tardío de Cartes amenaza con traerle más problemas con los propios partidos tradicionales que con una contestación social o política más democrática. Y resulta admirable la capacidad de gobierno del presidente Horacio Cartes. En corto plazo demostró que sabe gobernar más que todos sus antecesores, y hacerlo a pesar de una política económica de austeridad llevada a cabo en tiempos de crecimiento económico, atacando innecesariamente al consumo interno.



El Paraguay funciona así, como es su costumbre, a contramano del subcontinente y del Mercosur, detrás de la economía mundial. Mientras América Latina hace esfuerzos y muestra resultados en el logro de igualdad y de formación ciudadana, nuestro país implanta en el Siglo XXI políticas que no funcionaron cuando tuvieron vigencia en la década del 80 del Siglo XX y que fueron abandonadas en la región una década más tarde. La política del Estado mínimo, de los paraísos fiscales, de la menor responsabilidad estatal posible: confianza en las alianzas con los empresarios para aumentar las inversiones y una mínima inversión en la gente.

CIERRE DEL 2013: ATRASOS EN LAS ESTADÍSTICAS NACIONALES

La evidencia empírica, basada en estadísticas rigurosas, constituye un pilar fundamental para la gestión pública eficaz y transparente. La eficiencia entendida como el cumplimiento de los objetivos propuestos, y la transparencia como proceso que garantiza la rendición de cuentas, son principios ineludibles de un gobierno democrático y basado en resultados.

Las estadísticas permiten conocer la situación inicial, establecer metas confiables de cumplimiento, monitorear el proceso de cumplimiento y finalmente evaluar, proveyéndole información veraz a la ciudadanía. La información permanente y actualizada a la sociedad permite no sólo rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos financiados con el aporte tributario ciudadano, sino también establecer con claridad quiénes son los sujetos de las políticas.

Este último objetivo no es poca cosa en un país donde los políticos y funcionarios públicos están acostumbrados a distribuir los bienes públicos a los amigos y correligionarios. La mejor manera de disminuir la discrecionalidad es que la ciudadanía tenga claridad acerca de los criterios para seleccionar a los beneficiarios. En el mes de diciembre, publicaciones de prensa mostraron, una vez más, cómo uno de los programas de lucha contra la pobreza del gobierno al parecer repartió alimentos y semillas a los integrantes de una lista de “pobres” realizada por los políticos del pueblo.

El Estado paraguayo cuenta con mecanismos para garantizar procesos limpios y transparentes de selección de beneficiarios de programas. Ello, más que un desafío técnico es un desafío político, ya que el uso de estos mecanismos implica la eliminación de una cadena de favores, sustento del prebendarismo político.

Este gobierno prometió reducir la pobreza y ampliar la cobertura y calidad de la educación inicial, básica y media. Ambos objetivos requieren información actualizada de manera a establecer con claridad la situación al inicio del periodo. El Paraguay cuenta con dos instrumentos muy importantes cuyos resultados están listos pero que no han sido dados a conocer todavía: la Encuesta Permanente de Hogares 2012 (EPH) en lo referente a pobreza y la encuesta Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP, por sus siglas en inglés).

La EPH levanta sus datos en octubre y presenta los primeros resultados en abril del año siguiente. En 2013, la DGEEC entregó los resultados relativos a educación, salud y mercado laboral; llama la atención que los resultados de ingreso y pobreza no hayan sido informados aún. Este último dato es sumamente relevante ya que constituirá la línea de base de donde parte el gobierno actual y permitirá dar seguimiento a los resultados de la política contra la pobreza del presidente Cartes. Hasta ahora, las presentaciones oficiales del programa de lucha contra la pobreza todavía son realizadas con datos de 2011.

La encuesta LAMP es un estudio internacional con el que se intenta medir los niveles de alfabetismo de la población de 15 años y más, desarrollado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). El Paraguay es el primer país de Sudamérica en implementar el estudio LAMP a través de una encuesta iniciada en el mes de julio del año 2011, según consta en los informes de prensa. Los resultados de esta encuesta tampoco se han dado a conocer públicamente.

El nuevo gobierno tiene en sus manos un caudal de información relevante para el diseño de sus estrategias, el monitoreo y evaluación. Una gestión eficaz requiere atacar las causas y para ello hay que conocerlas. Una gestión transparente exige conocer la situación inicial de donde parten las políticas y los resultados finales, de manera a difundirlos en la población. Es de esperar que en los próximos meses el país conozca los últimos datos disponibles de pobreza y alfabetización.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA EL 2014

La economía seguirá creciendo este año, aunque a un ritmo menor que en 2013, la inflación y las cuentas fiscales estarán bajo control y el sector externo continuará aumentando. Será un año bueno en lo económico, pero el crecimiento seguirá beneficiando solo a un sector de la sociedad, ampliándose la brecha entre ricos y pobres. Las políticas del gobierno no están pensadas para mejorar la equidad y disminuir la desigualdad, y está por verse la efectividad de su programa de reducción de la pobreza. La ciudadanía, que tuvo logros importantes el año pasado, demandará del gobierno mejor gestión, transparencia y resultados concretos de sus políticas.

Crecimiento con desigualdad

En 2013 la economía cerró con un crecimiento de 13,6%, una tasa de inflación de 3,7%, un déficit fiscal de 1,7% y un nivel de exportación de US\$ 9.500 millones, según registros del gobierno. La perspectiva en el 2014 es favorable, con un crecimiento esperado de 4,8%, una inflación por debajo del 5%, un déficit fiscal de 1,8% y una exportación mayor que la del año pasado.

El crecimiento económico continuará sustentándose en la agricultura y la ganadería empresarial y, en menor medida, en las inversiones del gobierno. Como para este año están previstas varias obras públicas importantes, las que tienen mayor efecto multiplicador, se aguarda la generación de más empleo que en 2013.

Pero, como ya se ha señalado, el principal motor del crecimiento seguirá siendo el sector de agronegocios, que tiene un limitado efecto de derrame sobre el resto de la economía, situación se pudo apreciar claramente en el comportamiento de la economía en 2013, con alto crecimiento pero poca repercusión en la demanda interna.

La escasa ocupación de la mano de obra, la poca incorporación de valor agregado, principalmente del complejo granelero, la producción en gran escala y el exiguo aporte al fisco del sector de agronegocios no contribuye a una mejor distribución de la riqueza y del ingreso en el Paraguay. La inequidad se convierte, así, en un serio cuello de botella en el desarrollo del país.

Además de promover la diversificación productiva, es necesario pensar de qué manera las grandes empresas del sector agropecuario pueden contribuir a resolver el problema de la desigualdad y la pobreza. Hasta ahora el gobierno no se ha ocupado de mitigar el efecto colateral negativo del desarrollo agropecuario, que profundiza la desigualdad en el campo y acelera la migración rural, planteando serios problemas en el área urbana. Es así como producir alimentos para el resto del mundo deja de ser una buena noticia cuando genera más pobreza rural.

Presión sobre las políticas públicas

Es cierto que el gobierno viene trabajando en la estrategia para reducir la pobreza, *sembrando oportunidades*, y ha trazado la ambiciosa meta de reducir a la mitad la pobreza (32%) y la pobreza extrema (18%) en 2015.


El Ministerio de Agricultura y Ganadería anunció que las compras públicas de alimentos para escuelas, hospitales, cuarteles y cárceles se realizarán directamente de los productores de la agricultura familiar campesina, es decir, de agricultores que poseen menos de 50 hectáreas de tierra. Quedan por verse la eficacia, transparencia y cobertura de este programa, y si los beneficios llegarán a los verdaderos sujetos de estas iniciativas.

Las organizaciones sociales del campo siguen demandando el acceso a la tierra, a servicios públicos básicos y a mejoras de la infraestructura vial. A estas seculares demandas se suman las denuncias del uso de agrotóxicos por las empresas sojeras y de la falta de protección de los asentamientos campesinos.

Otro tema que estará en la lista de reclamos es el combate al contrabando que se intensificó por la diferencia de precios con la Argentina derivada de la relación cambiaria. El gobierno ha puesto en marcha un plan de lucha contra este flagelo que también estará a prueba este año.

El aumento de las tarifas públicas y la exigencia de calidad de los servicios estarán en el orden del día del gobierno. La mayoría de las empresas públicas no ha realizado ajustes de precios desde hace mucho tiempo, lo que en parte explica su situación deficitaria. Pero también es cierto que la falta de buena gestión e integridad de sus gerentes y la carencia de un plan estratégico de mediano plazo han sido la constante en estas entidades, que ven deteriorados sus servicios. Las protestas contra el servicio público de transporte irán en aumento.

El sector sindical ha empezado a calentar los motores en reclamo de ajustes salariales y mejoras de las condiciones de trabajo. Las distintas organizaciones de trabajadores se han unido y están listas para dar pelea al gobierno. Aunque no tiene representación gremial, la subocupación laboral continuará ganando visibilidad, sobre todo en el área urbana, debido a la falta de alternativas para la mano de obra con poca calificación.



También el reclamo de mayor seguridad ciudadana ejercerá presión sobre el gobierno y le exigirá resultados. En los últimos años se han destinado recursos presupuestarios importantes para equipamientos, unidades de transportes, incorporación de funcionarios y aumentos de salarios. Estos incrementos van de contra mano con las crecientes estadísticas de delitos.

En definitiva, el buen año económico proyectado para 2014 no se traducirá en disminución de la inequidad y estará jalonado de más reclamos de los sectores sociales y de exigencias al gobierno para que muestre los resultados positivos que todos esperan.

PERSPECTIVA FISCAL PARA EL 2014

El año 2013 cerró con un déficit fiscal de -1,8% del PIB, inferior al estimado inicialmente (-2%) y similar al de 2012 (-1,7%). Luego del segundo año consecutivo con déficit, para el 2014 se estima un nuevo saldo rojo del balance del gobierno del orden de 2,7% del PIB. El auspicioso crecimiento económico del 2013 no se reflejó, así, en una mejora en las cuentas fiscales, por lo que la presión tributaria se mantiene en niveles insuficientes para financiar un desarrollo equitativo mediante el incremento del gasto social.

La economía no se traduce en una mayor presión tributaria

Si bien 2013 cerró con un crecimiento económico del 13,6%, esta situación no se reflejó en un aumento de los ingresos tributarios. De esta forma, la presión tributaria se mantiene en alrededor del 12% del PIB, muy por debajo del promedio de América Latina que alcanza el 19%¹.

Esta situación es consecuencia del bajo aporte de los sectores más dinámicos de la economía a la arcas del Estado (agricultura y ganadería). Otro factor que afecta negativamente la presión tributaria es la elevada evasión fiscal que se encuentra entre 35% a 50%, dependiendo del tipo de impuesto². A pesar de ello, la mayor parte de la ciudadanía contribuye con el fisco, ya que se sigue manteniendo la relación dispar entre impuestos indirectos versus impuestos directos que actualmente es de 80/20.

Esto hace que la evasión impositiva o la baja calidad del gasto público no sean un argumento válido para que los sectores relacionados a los agronegocios se resistan a pagar más impuestos, pues desde el punto de vista de la justicia distributiva dichos sectores están en deuda con la sociedad.

La aplicación del Iragro (Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias) es una de las vías con las cuales el gobierno de Cartes pretende hacer frente a esta situación, aumentando el aporte del sector agropecuario y, por lo tanto, los impuestos directos.

Pero aún hay dudas de que dicho régimen tributario pueda tener la eficiencia recaudatoria anunciada por sus propulsores. Las exenciones contempladas en la ley, la devolución del IVA (50% para exportaciones de productos agropecuarios) a los productores y la dificultad del gobierno para fiscalizar a la gran cantidad de fincas rurales son limitaciones que hacen suponer el reducido impacto del Iragro.

¹ Datos de Cepal.

² Última Hora, 31/03/2013: <http://www.ultimahora.com/la-baja-presion-tributaria-dificulta-achicar-la-brecha-la-desigualdad-n610801.html>

Prioridades del Gobierno: ¿Podrán cumplirse?

El gobierno enfocó el Presupuesto General de Gastos de la Nación de 2014 en dos prioridades: el combate a la pobreza y la ejecución de obras públicas. En el primer caso apostará, como ya venían haciéndolo las administraciones anteriores, en los gastos sociales, los que, sin embargo, no tendrán un crecimiento significativo en el 2014, ya que alcanzan el 54,77% de los gastos totales de la Administración Central, apenas superior al 53,48% en el 2013. Además, aún se está lejos de resolver el problema esencial de que el gasto social por habitante sigue siendo muy reducido: mientras a nivel latinoamericano el gasto social promedio per cápita alcanza los US\$ 1.026, en el Paraguay éste es seis veces menor, o sea, solo US\$ 170³. Por lo tanto, una efectiva lucha contra la pobreza y desigualdad implicará, necesariamente, aumentar el gasto en la población pobre, para lo cual se deben generar recursos adicionales mediante reformas fiscales, lo cual implicaría recadar más, reducir la evasión impositiva y mejorar la asignación del gasto público, evitando actos de corrupción.

En cuanto a la inversión en infraestructura pública, el presupuesto 2014 le asigna un total de US\$ 916 millones. El gran desafío en este campo es realizar una gestión eficiente, considerando la reducida ejecución de las inversiones en años anteriores, de 65% del total presupuestado en el 2011, de 56,9% en el 2012 y de apenas al 39% a noviembre de 2013. Por ello, el plan de gobierno de dinamizar la economía y generar empleo por medio de las inversiones podría tener un cuello de botella serio si no se logra mejorar el desempeño de las entidades involucradas en la ejecución del gasto en infraestructura, principalmente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

El gobierno de Cartes cuenta con recursos suficientes para la ejecución de inversiones en el 2014, quedando pendiente aún la correcta canalización y utilización de los recursos de los bonos soberanos emitidos en el 2013, que están parados y generando costos al gobierno.

Por ello, el gobierno debe pensar con mayor cautela si sería conveniente la emisión de bonos soberanos en el 2014. En presupuesto de ese año autoriza al Poder Ejecutivo a emitir bonos del Tesoro por un valor aproximado de US\$ 464 millones, de los cuales la mayor parte estaría destinada a inversionistas internacionales. Es cierto que la emisión de bonos en el mercado internacional mejora la imagen del país como centro de inversiones, pero se debe pensar en los costos que implica la incapacidad de planificar y utilizar correctamente estos recursos.

Se puede entender, por lo tanto, que los desafíos del actual gobierno en materia de política fiscal y presupuestaria son idénticos a los de los gobiernos anteriores, con la ventaja de que ahora ya existe un camino andado que se debe capitalizar.

³ Cifras del CEPAL en US\$ del 2005.

LA INDUSTRIA DE SEGUROS Y SU PROCESO DE CONSOLIDACIÓN EN PARAGUAY

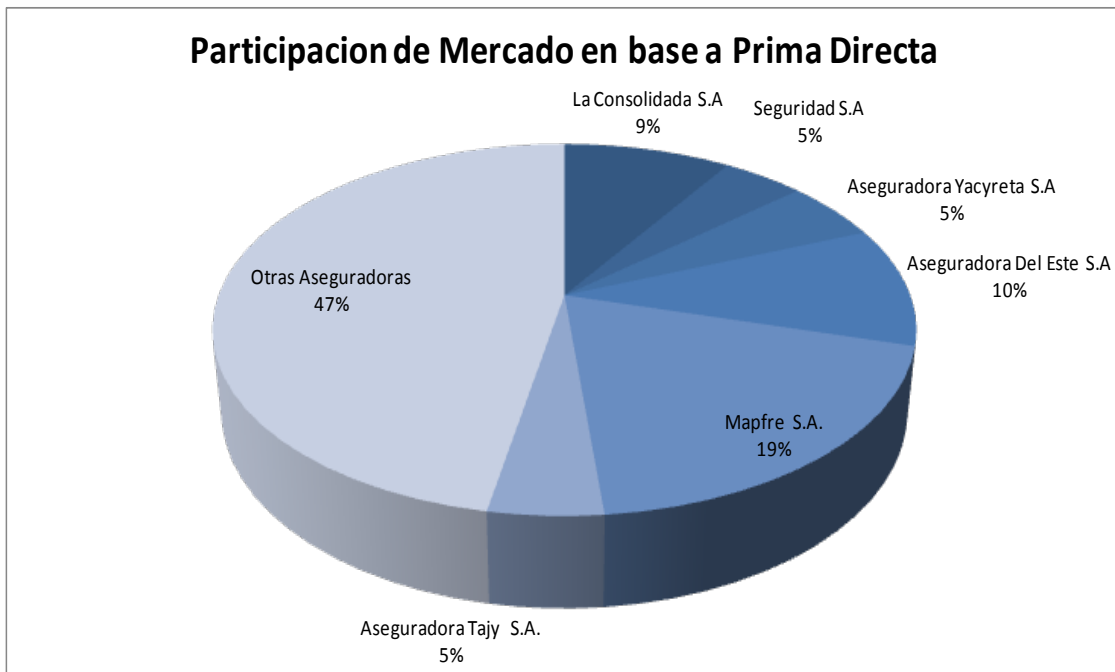
El seguro juega un papel fundamental en la economía de un país. Su principal función es brindar protección contra las pérdidas que pudiera ocasionar la ocurrencia de siniestros. Las empresas aseguradoras incrementan la eficiencia de la economía, pues las pólizas de seguro posibilitan que agentes económicos realicen inversiones más riesgosas pero necesarias para el desarrollo del país.

Esto es así porque el pago de una prima será siempre menor al costo que implicaría que cada agente tuviera que constituir reservas o provisiones destinadas a reponer probables pérdidas. Por otro lado, las aseguradoras contribuyen positivamente a la generación del Producto Interno Bruto del país, tanto por la cantidad de personas que emplea directa o indirectamente, como por las inversiones que este sector efectúa con parte de las primas recaudadas.

La industria de seguros posee alta participación en la economía de los países desarrollados, donde llega a representar casi el 10% de su Producto Interno Bruto. A su vez, en las economías emergentes esta industria ha tenido en la última década un mayor dinamismo, especialmente en países como Brasil, China, India y Sudáfrica. Sin embargo, al hablar de la economía regional se puede concluir que industria de seguros en Latinoamérica es muy dispar, debido principalmente a las asimetrías existentes entre las distintas economías. Mientras Brasil y México son las dos economías que concentran el mayor mercado de seguros, Latinoamérica aún se presenta como una región con un alto potencial para el crecimiento de este mercado. En el caso del Paraguay, en comparación con otros países de la región, se observa una menor cobertura de seguros, lo que se refleja en la débil participación del sector en la economía global. Algunas de las causas de esta menor cobertura de seguros en el Paraguay están dadas por: a) el bajo nivel de ingreso per cápita; b) la mala distribución del ingreso; c) el carácter casi monopólico del sistema de seguridad social estatal; d) la informalidad; e) el bajo grado de desarrollo del mercado de capitales; y, f) las propias prácticas locales de las empresas aseguradoras.

Aun así, el Paraguay ha visto en los últimos años un proceso de profesionalización y crecimiento de este sector, sobre todo porque se trata de un mercado que no ha alcanzado aún su maduración y que tiene un enorme potencial de desarrollo, sobre todo si se trata de productos no tradicionales. En los últimos tres años se han observado importantes crecimientos de este sector. La venta de primas experimentó un crecimiento de casi 24% en el año 2011, de más de 18% en el 2012 y de 16% en el año 2013 cuando alcanzó un volumen de 1,53 billones de guaraníes.

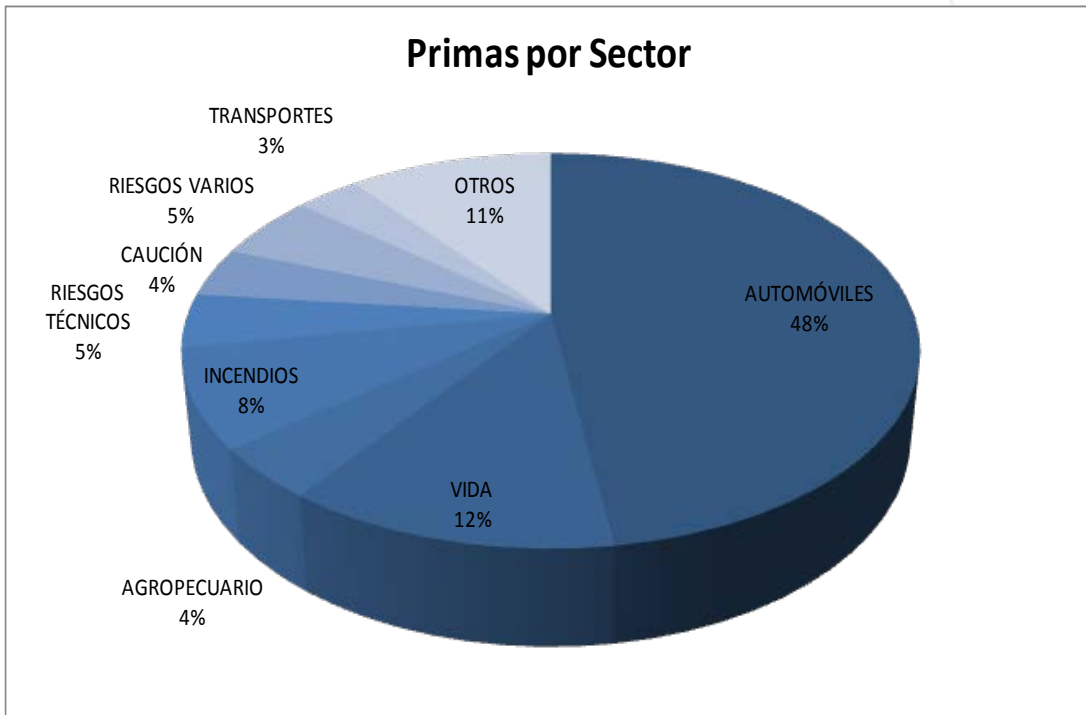
Una primera visión de la industria de seguros en el Paraguay permite destacar la presencia de numerosas aseguradoras de larga trayectoria, en su mayoría de propiedad local. Actualmente el mercado de seguros en el Paraguay está compuesto por 35 aseguradoras, luego de que tres nuevas empresas se incorporaran al sector en el 2013. Considerando el volumen de primas directas, la empresa española Mapfre es la aseguradora con mayor participación en el mercado (19%), seguida por dos compañías locales, Aseguradora del Este S.A en el segundo lugar (10%) y La Consolidada S.A. en la tercera posición (9%).



La concentración de tipos de seguros responde al perfil de negocios que caracteriza al país y que no reviste un alto grado de sofisticación. Se observa, así, que el primer lugar es ocupado por los seguros de automóviles con el 48% del mercado, el segundo por el seguro de vida con una participación del 12% y el tercero por los seguros contra incendios con 8%.

Este panorama irá cambiando en los próximos años como resultado de las altas tasas de crecimiento económico que el Paraguay viene experimentando, que dará lugar a grandes proyectos de inversión públicos y privados. Ese desarrollo conllevará la

necesidad de contar con una industria de seguros moderna que provea nuevos productos y mejores soluciones. Actualmente la industria de seguro tiene una participación de apenas 1% en del Producto Interno Bruto del Paraguay, mientras existen rubros poco explotados como los seguros de salud, los seguros agrícolas, el seguro aeronáutico, las cauciones y fianzas y los seguros técnicos, entre otros.



Por tanto, el desafío que las empresas aseguradoras y la entidad reguladora tienen es apuntalar el fortalecimiento del sector. Es por eso fundamental que las empresas apuesten por el desarrollo de productos adecuados e innovadores, al mismo tiempo de dar mayor difusión a la importancia del seguro en la calidad de vida de la gente y en el crecimiento y desarrollo de la economía y de las personas.

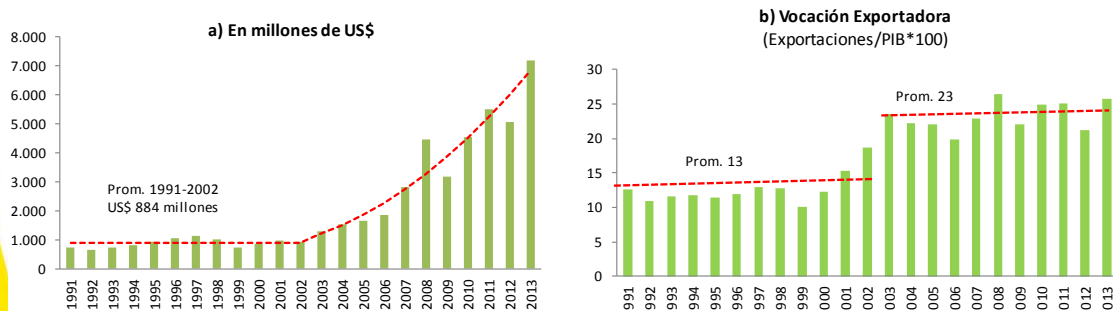
INTERPRETANDO EL DINAMISMO EXPORTADOR

Las exportaciones del Paraguay en el 2013 alcanzaron un nivel impensado tan solo pocos años atrás. Ello habla de nuevos procesos en el sector productivo tradicional y de una rápida y eficiente respuesta a la demanda internacional de commodities. Sin embargo, el dinamismo exportador actual no es sostenible sin crecientes inversiones orientadas a la diversificación de nuestras ventas externas.

Por mucho tiempo el desempeño del comercio exterior del país ha ubicado al Paraguay como una economía netamente importadora, con producción de base agrícola y ganadera y con escasa industrialización. Las exportaciones paraguayas consistían mayormente en materias primas agrícolas con bajos niveles de producción y productividad. Se importaban productos terminados, principalmente de consumo, inclusive en volúmenes mayores a la capacidad de absorción de nuestro propio mercado, habiendo una importante veta de reexportación al Brasil de bienes de consumo suntuario.

En el 2013 nuestras cifras de exportaciones alcanzaron el nivel más alto de la tendencia alcista que se inició en el 2002. Mientras que en la década del 90 nuestras exportaciones se mantenían estancadas, representando tan solo el 13% del PIB, en el período 2003-2013 esta proporción se elevaba al 23% en promedio, alcanzando incluso el 26% en el 2013. No cabe duda de que hoy las exportaciones reflejan un mayor dinamismo de la economía nacional que en los noventa.

Evolución de las Exportaciones del Paraguay (1991-2013)



Fuente: OBEL: Evaluación del Comercio Exterior 1991-2013.

En la actualidad la mayor parte de nuestras exportaciones sigue estando compuesta por materias primas agrícolas, pero los niveles de producción y de productividad de las mismas son mucho más altos que en décadas pasadas. Además, nuestras materias primas exportadas han ingresado ya al siguiente nivel de *commodities* desde el momento en que se han añadido procesamientos y semi-procesamientos de los bienes naturales principales como la soja y la carne, para convertirlos en aceites, pellets y carne refrigerada o congelada.

Si se consideran solo las materias primas agrícolas en estado natural, incluyendo las semillas de soja, el trigo en granos, el maíz, el sésamo y otros cereales principalmente, la participación de las mismas en las exportaciones totales del 2013 alcanza el 52%. Y cuando a estos bienes se agregan productos con cierto procesamiento (aceite y pellets de soja, carne refrigerada y congelada, arroz, azúcar orgánica, etc.), la contribución de la cadena de *commodities* en las exportaciones del país se eleva al 88%.

¿Significa ello que las exportaciones de bienes manufacturados o industriales participan solo con el 12% de las exportaciones del Paraguay? Esto sería realidad en un sentido estricto, dejando de lado los bienes manufacturados con base en recursos naturales ya mencionados, que por sí solos representan el 35% del total exportado por el Paraguay en el 2013. Pero si estos últimos son incluidos, el grado de participación industrial en las exportaciones crece hasta el 47%. De todos modos, al comparar el comportamiento de los bienes manufacturados exportados en 2012 y 2013, el incremento de la participación de los mismos está determinado casi exclusivamente por el aumento de los bienes con procesamiento de recursos naturales.

Participación de Grupos de Bienes en el total de Exportaciones (2012-2013) (%)

| | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|
| Materias Primas | 55 | 52 |
| Commodities | 83 | 88 |
| Manufactura de Recursos Naturales | 28 | 35 |
| Manufacturas Industriales* | 17 | 12 |
| Total Manufacturas | 45 | 47 |

Fuente: Base de datos de OBEI-CADEP * Estas generalmente se clasifican en manufacturas de baja, media y alta tecnología.

Hasta aquí se ha observado la evolución de las exportaciones de bienes producidos en el país. Sin embargo, el Paraguay también se especializa en exportar productos extranjeros, principalmente del sudeste asiático. Es decir, en operaciones de

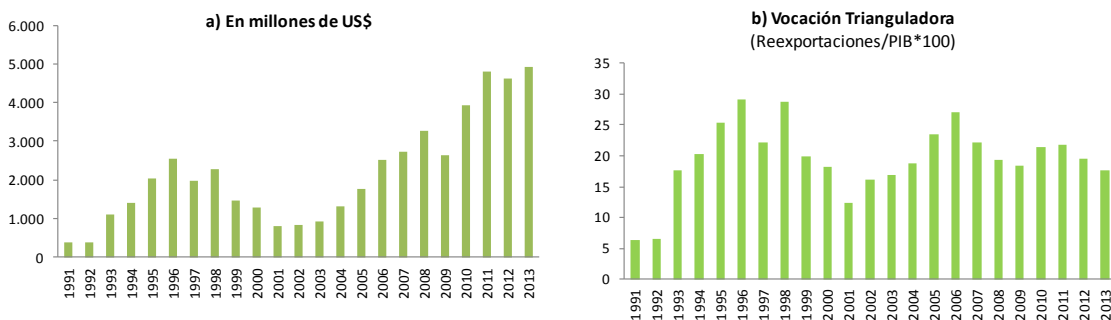
reexportación o triangulación comercial, teniendo al Brasil como principal mercado de destino. En los años noventa las reexportaciones de productos extranjeros llegaban a representar tres veces más el valor total de exportación de bienes originarios del país.

Entre 1994 y 2005, el 61% de los bienes importados se destinaba a la reexportación. Esta proporción ha venido disminuyendo hasta ubicarse en solo 40% a fines del 2013.

A pesar de que las reexportaciones han venido creciendo significativamente desde el 2005, lo han hecho con un ritmo menor que las exportaciones de bienes originarios. En

el año 2013 el dinamismo de estas últimas se despega fuertemente del nivel de las reexportaciones⁴. De hecho, lo que el OBEI ha dado en denominar *vocación trianguladora* del país ha venido perdiendo importancia en la economía. Luego que las actividades de reexportación-triangulación representaran el 27% del PIB en el 2006, esta participación se reduce al 18% en el 2013⁵. De todas maneras, las reexportaciones siguen manteniendo un peso importante en el total de exportaciones del país y siguen constituyendo la principal actividad exportadora del Paraguay en el Mercosur⁶.

Evolución de las Reexportaciones del Paraguay (1991-2013)



Fuente: OBEI: Evaluación del Comercio Exterior 1991-2013.

Varias son las conclusiones que se pueden extraer del dinamismo exportador del Paraguay de los últimos años. En primer lugar, que este dinamismo tiene como motor principal a los bienes naturales, pero ahora con una impronta empresarial antes que de la pequeña producción agrícola. En segundo lugar, que las exportaciones de bienes naturales o materias primas están siendo rápidamente sustituidas por la agregación de valor a esos mismos bienes para convertirlos en manufacturas de recursos naturales o bienes agro-industriales.

⁴ Las exportaciones de bienes originarios del Paraguay en el 2013 se calculan en US\$ 7.200 millones, mientras que los bienes de reexportación en US\$ 4.900 millones (OBEI Informe Económico).

⁵ OBEI: Evaluación del Comercio Exterior 1991-2013.

⁶ De todas las ventas del Paraguay al Mercosur en el 2013, 20% son productos originarios y 80% bienes extranjeros de reexportación. OBEI, ibíd.

En tercer lugar que, si bien las manufacturas de otro tipo han ganado un espacio en las exportaciones, las mismas no están mostrando un crecimiento importante en los últimos años. Finalmente, que la desaceleración de las reexportaciones envía una señal de alerta sobre este tipo de operaciones y, al mismo tiempo, indica la conveniencia de reemplazar a la misma con más inversiones en manufacturas para la exportación.

Claramente, el principal desafío para el 2014 es incrementar la diversificación de nuestras exportaciones a partir de inversiones significativas en el sector industrial. Ello responde a varias razones. La primera de ellas consiste en el poco efecto del cultivo y exportación de commodities agropecuarios en la distribución del ingreso, la generación de empleo y la contribución al fisco. La segunda tiene que ver con el alto grado de volatilidad de los productos agropecuarios por encontrarse expuestas a los cambios climáticos. Esto último retrae el crecimiento económico.

Una menor dependencia del sector agropecuario en la generación del PIB y una creciente participación del sector industrial en las exportaciones es lo que el país precisa para lograr un crecimiento económico mayor al actual y para elevar los niveles de inversión y ahorro. Es la vía para acelerar el cambio del modelo económico basado en la exportación de materias primas y la reexportación de productos chinos.

LOS 100 DÍAS DE GOBIERNO DE CARTES: Cambios semánticos en los procesos sociales

Cuando el Partido Colorado y su candidato Horacio Cartes ganaron la Presidencia de la República, algunos pensaron que el contenido del “Nuevo Rumbo” sería fácilmente comprensible. Se pensaba que entre el partido y la candidatura existía un entendimiento total y que el Nuevo Rumbo era una expresión sintética de un acuerdo tácito. Pero el Nuevo Rumbo fue una propuesta semántica lanzada a un medio social cada vez más diversificado y complejo, producto de condicionamientos históricos que requieren de respuestas sensatas, anunciadas y programáticas. Como ninguna de las condiciones se cumplió, se quedó como una frase propagandística.

La frase tuvo su impacto porque cada sector social entendió que el Nuevo Rumbo coincidía con sus intereses sectoriales. Esa realidad le otorgó una capacidad inusitada para desplazar las acusaciones contra las prácticas comerciales del candidato, que terminaron como simples expresiones del deseo de desplazar a quien competía en la campaña electoral.

Cambios concretos que vive la sociedad paraguaya

Existen diversos cambios en la sociedad paraguaya, pero nos interesa resaltar aquellos vinculados con nuestra peculiar estructura social y que hacen referencia a cinco procesos fundamentales: 1- La alteración de la distribución poblacional entre el campo y la ciudad. Esta situación es tan rápida que el peso de la población urbana sobrepasa a la población rural, sobre todo en la configuración de la Población Económica Activa, lo que demuestra una movilización llamativa que pone punto final al peso de la población rural. 2- La alteración de la estructura agraria con la emergencia acelerada de la producción de la soja y la producción ganadera. 3- Cambios en la emergencia de nuevos elementos técnicos de comunicación que inciden en la significación de los mensajes. 4- Cambios en la visualización de la realidad indígena, que antes tenía un contenido histórico ausente y ahora tiene un contenido presente y real. 5- Por último, el nuevo posicionamiento en el tablero internacional de los países del Mercosur.


No hay dudas de que el gobierno del presidente Lugo tuvo alguna influencia en estos procesos, sobre todo en tres de ellos: en el reconocimiento y visualización del problema indígena, en el intento de plantear un modelo diferente para el aporte impositivo de los diferentes sectores sociales y en el posicionamiento internacional que se dio durante y después del apresurado y desprolijo juicio político. El error de Lugo fue no comprender la importancia que el Poder Legislativo y los partidos políticos tienen para mantener la continuidad del poder.

El Nuevo Rumbo fue una frase importante para ganar las elecciones, pero que luego, al carecer de una propuesta programática clara, permitió que los sectores conservadores más organizados aumenten su influencia, marginando a los sectores populares que también podían actuar en referencia al Partido Colorado.

La respuesta de Horacio Cartes

La respuesta de Cartes se funda en tres aspectos que delatan el sentido que toma el Nuevo Rumbo. El Presidente comprende que el Partido Colorado debe modernizarse o, en otros términos, entrar en un proceso de superación de su viejo y tradicional estilo prebendario – clientelista. ¿Cómo plantea el presidente la renovación? De manera muy simple. Con base en su experiencia administrativa, sin considerar sus desbordes, considera que eligiendo a una suerte de equipo administrador técnico-burocrático automáticamente el Estado se transforma. Le pregunta que no se contesta es cómo se puede cambiar el funcionamiento estatal sin alterar su composición intermedia formada por miembros del partido con una concepción clientelista. Esta tarea es una cuestión clave del partido, pero como el proceso se dio centralizando el problema en la elección del presidente, se suponía la existencia de un acuerdo que recién ahora se descubre que tiene sus lados débiles y que el poder político no se inicia y termina con el triunfo o la derrota electoral, como tampoco la legitimidad del poder se relaciona solamente con los fundamentos del acceso al poder, sino también con la gestión cotidiana del poder, lo que lleva a la existencia de una legitimidad de origen y de otra legitimidad de gestión. La primera se refiere a la naturaleza que fundamenta el punto de partida del poder y la segunda se relaciona con los procedimientos legítimos vinculados al ejercicio del poder.

La respuesta de Cartes para alcanzar la legitimidad de gestión es consolidar el poder económico de los sectores sociales privilegiados. Eso explica el cambio de postura con relación al impuesto a la exportación de soja, con el que estaba de acuerdo antes de su peculiar amnesia que lo afectó al ocupar el cargo de presidente. Lo mismo puede decirse del impuesto a la renta personal o del aumento del pasaje que en el medio urbano alcanza a un 20% y que tendrá sus efectos a muy corto plazo.



Paralelamente, el presidente sigue insistiendo en su discurso de continuidad de la lucha contra la pobreza. Este es un problema fundamental en la sociedad paraguaya que exige un plan de políticas públicas que afecte a la sociedad. Dejar librada la lucha contra la pobreza exclusivamente a una estrategia de apoyo monetario condicionado es útil, pero no tendrá una incidencia fuerte porque hace falta un proceso educativo que solo se logra con las políticas que faciliten las acciones que produzcan la superación de la pobreza.

Pero es en el proyecto conocido como Alianza Público-Privada donde aparece lo más delicado en la política de Cartes. La concepción de un estilo autocrático que es muy negativo en un incipiente proceso democrático.

En efecto, no se trata de discutir la utilidad o no de una vinculación público-privada, sino de la manera en que se plantea su ejecución. Que la relación puede darse no depende de una decisión valorativa, sino de un análisis del plan de ejecución y de los resultados esperados. Hasta este momento, todo induce a pensar que los intereses del grupo empresarial del presidente tienen mayor peso que la decisión de beneficiar a la sociedad desde las opciones que plantea la acción del Estado. Si de eso se trata el Nuevo Rumbo, es una estrategia nueva dentro del Partido Colorado puesto que pasa del énfasis de la acumulación teniendo como eje la acción del Estado, a la acumulación privada en donde el Estado aparece como un agente cómplice para producir un rápido proceso de acumulación de capital.

La democracia y su difícil retorno

¿Qué cambios presenta nuestro régimen político? La respuesta no es sencilla. Si como Schumpeter se considera el “método democrático como el mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”, se hace hincapié en el procedimiento de los que adquieren poder por el apoyo que reciben en una competencia electoral. En el Paraguay desde el fin de la dictadura se realizaron siete elecciones, pero también se dieron dos juicios políticos, la destitución del presidente electo, el asesinato del vicepresidente y el acceso del presidente del Congreso a la Presidencia de la República. Luego de que Fernando Lugo fue destituido en el segundo juicio político, el vicepresidente liberal Federico Franco culminó el periodo del presidente electo. Después, en otro proceso electoral, triunfó Horacio Cartes y el gobierno de éste es el que estamos analizando.

Como puede constatarse, nuestra democracia, que como procedimiento nunca la tuvimos antes en ningún momento en nuestra historia, la empezamos a vivir muy confusamente por la interrupción del mandato de quienes fueron elegidos para el ejercicio del poder y por el asesinato de uno de ellos.

Horacio Cartes tenía la posibilidad cierta de profundizar la democracia, asegurando el respeto de las instituciones. Cartes eligió una alternativa distinta: el cambio semántico opuesto al cambio en los procesos sociales. Así, su opción se orienta hacia una suerte de autocracia sin partido, aunque sí acompañado de personas vinculadas a sus empresas en quienes el presidente deposita su plena confianza. ¿Pero podrá sustentarse con este apoyo diluido al margen del Partido Colorado?

Desde una perspectiva democrática es difícil porque al disminuir el peso de los partidos aparecen y sobresalen los grupos de poder que tienen en la economía el peso de su influencia política. Por consiguiente, el presidente Cartes quiere alterar la estrategia tradicional del Partido Colorado presentando esa opción no como una estrategia personal aliado a un grupo de confianza. Esta alternativa podrá ser útil en un comienzo, pero presenta muchas debilidades para consolidarse como un plan político estratégico.



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