

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

ECONOMÍA  
Y SOCIEDAD





Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

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

<b>POLÍTICA</b>	Huelga general: El retorno del movimiento sindical	4
<b>SOCIAL</b>	La huelga y sus reivindicaciones	7
<b>ECONOMÍA Sector Real</b>	La agricultura familiar campesina y la reducción de la pobreza	9
<b>Sector Fiscal</b>	Estructura de ingresos injusta y gasto social regresivo	12
<b>Sector Financiero</b>	Evolución del uso de las tarjetas de crédito	15
<b>Sector Externo</b>	Agroindustria de edulcorantes: Todavía con futuro?	17
<b>Analista invitado</b>	Sorpresas en el sector rural	21

**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.**

En este número nos acompaña Ramón Fogel como analista invitado, quien abordará los temas de coyuntura del sector rural. 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, abril de 2014

# HUELGA GENERAL: EL RETORNO DEL MOVIMIENTO SINDICAL

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**LA HUELGA GENERAL NO FUE NI UN FIASCO NI EL SURGIMIENTO DE UNA FUERZA NUEVA. PERO SÍ UNA ACTIVIDAD POLÍTICA DE LOS SINDICATOS QUE, DESPUÉS DE 20 AÑOS DE INACCIÓN NACIONAL, HAN LOGRADO INCIDIR Y QUE DEJA LA PREGUNTA SIGUIENTE: ¿TUVO LUGAR UN CAMBIO EN LA ESCENA PÚBLICA?**

## EN BÚSQUEDA DE OTRA POLÍTICA

Una huelga general es siempre política, de lo contrario no sería huelga general, sería una huelga particular: salarios, condiciones de trabajo, despidos etc. Eso lo sabe Pero Grullo. Por lo tanto, calificar de política a una huelga general no agrega nada a su comprensión. Lo que interesa es su motivo, su resultado inmediato y los escenarios que inaugura.

La huelga del 26 de abril tenía un objetivo político: detener una política que suele simplificarse con la palabra neoliberal. Bajo ese nombre se hace referencia a la hipertrofia del 'mercado' en la economía y en la sociedad; la hipertrofia de lo privado sobre lo público; y, de la discrecionalidad de los más ricos en relación a los más pobres. Ante este cuestionamiento, las demás reivindicaciones son menos formales. Por ejemplo, un 25% de aumento salarial es poco gestionable. Es una base para negociar o, simplemente, una expresión de deseos.

La letra de la ley de alianza público privada ofrece suficientes dudas como para provocar oposición. La propuesta de política público privada se afirma contra el obstruccionismo parlamentario y en contra de la chicana judicial. Pero, esta alianza propone remedios que acarrearán riesgos tan temibles como la enfermedad. El ejecutivo y las empresas tienen casi exclusividad en la toma de decisión de las obras y servicios públicos, con poco control del parlamento, del cual no necesita aprobación, y de la justicia, ya que el régimen de solución de conflictos alternativo a la justicia local está permitido. El dominio de la ley incluye no solo la generación de bienes sino también de servicios. Eso puede funcionar como una privatización de facto. Y, sobre todo, aquello que en otros contextos es sólo una medida o instrumento de la política, la alianza público-privada, en nuestra legislación y en el contexto de su presentación se la propone como la política de gobierno. Eso significa mucho y suscita temor. Si el Estado va a actuar solo hasta donde el bien común coincida con el lucro empresarial, con ello se restringiría y se particularizaría su función.

## RETORNO DEL ACTOR SINDICAL

La primera consecuencia de la huelga general fue el retorno del movimiento obrero al espacio público. El movimiento obrero como actor nacional no es una constante en nuestra historia, donde la economía fue poco industrial y poco urbana, donde el espíritu de confrontación laboral está ampliamente superado por el comunitarismo clientelista o rural. Pero tampoco conforma una excepción, el sindicalismo ha tenido impulsos que intervinieron en el curso de la historia.

A inicios del siglo XX los sindicatos inscribieron y denunciaron la 'cuestión social' en el Paraguay, esto es, la injusticia social, décadas antes que los demás lo hicieran y que fuera un tema constitucional como lo es hoy día. Denunciaron la farsa democrática, el fraude y la compra de votos del Paraguay liberal. Se batieron contra la dictadura en la huelga general de 1958, mientras los gremios empresarios se acercaban al dictador y el oficialismo colorado permitía que el gobierno anule a la disidencia. Los sindicatos obreros fundaron también las Ligas Agrarias en los años '60, las que permitieron a los campesinos hacer su propia historia. También fueron un vigoroso protagonista de la transición a la democracia ocurrida en 1989, a través del Movimiento Inter-sindical de Trabajadores desde mediados de los años '80. Y, después de la transición a la democracia, evitaron una privatización incontrolada del país en los años '90, que sólo hubiera traído peores males. Era un tiempo en que el presidente decía que quería privatizar hasta el Palacio de López.

Con el 26 de abril hay un retorno del movimiento obrero a la arena pública. En la última experiencia de huelga general, en 1994, también había enfrentado políticas de privatización. También había contado con solidaridades más amplias, entonces de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC).

## ÉXITOS Y FRACASOS

Buena parte de la prensa repitió la palabra fracaso. Hizo de ella una bandera que flameó en sus titulares. Sin embargo, el efecto de la huelga fue impactante. Paró una buena parte de Asunción, la capital. Se sintió que había huelga general en 14 de los 16 departamentos. Geográficamente, ésta fue la más extendida huelga general. El gobierno, sin proponérselo, colaboró un poco con el seguimiento de la huelga al preocuparse tanto y expresarlo, lo que influyó en que alguna gente se quedara en casa, no por seguir las consignas de los huelguistas, sino por temerles.

Como muchas otras huelgas anteriores, esta no fue solo una movilización obrera. Para empezar, los sindicatos la hicieron coincidir con la movilización campesina anual. Marcharon el mismo día, a la misma hora, en la misma dirección pero no juntos. Los campesinos cumplen XXI años de manifestarse. Prefieren su independencia, aunque compartan una inmensidad de reivindicaciones con los sindicatos. Hay dos velocidades, otras condiciones, intereses y experiencia. Los obreros y campesinos no conforman un colectivo.

Junto a los sindicalistas acudieron estudiantes secundarios de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios y universitarios, algunos dirigentes liberales, lesbianas, organizaciones sin fines de lucro, adultos mayores, vecinos de barrios populares, dirigentes del Frente Guasu, que en conjunto conformaron una buena variedad ciudadana, pero no fue muy numerosa. Pese a que haya sido convocada por todas las centrales obreras, habitualmente no coordinadas: la Central Unitaria de trabajadores Auténtica (CUT-A), la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), la Central Sindical de los Trabajadores del Paraguay (CESITP), la Central Unitaria de los Trabajadores (CUT), la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT).

El balance legal de la huelga general fue excelente, tanto para el gobierno como para los huelguistas que se propusieron no realizar actos violentos que pudiesen acarrear consecuencias de escalada. Lo consiguieron. Los incidentes fueron mínimos. La pregunta que resta es la siguiente: ¿Tendrá esta huelga un efecto de redefinición de la cancha política, de hacer nacer nuevos actores colectivos y liderazgos individuales, o simplemente será una jornada expresiva como la que ocurre frecuentemente en las democracias, en la cual los movimientos sociales se organizan a través de la acción conjunta, para volver a sus respectivos lugares?

# LA HUELGA Y SUS REIVINDICACIONES

**LA RECIENTE HUELGA CONVOCADA POR ORGANIZACIONES SINDICALES Y CAMPESINAS INSTALA EL DEBATE ACERCA DE LAS CONDICIONES EN QUE ACTUALMENTE VIVE Y TRABAJA LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN PARAGUAYA. DEBATE QUE ADQUIERE PARTICULAR RELEVANCIA A LA LUZ DE LAS CRÍTICAS DE QUIENES NO ESTUVIERON DE ACUERDO CON LA HUELGA Y DE QUIENES LA CALIFICARON DE “IDEOLOGIZADA”.**

De las cinco reivindicaciones planteadas<sup>1</sup>, tres tienen un impacto directo y de corto plazo en la calidad de vida. Nadie negaría que el salario mínimo, los precios de la canasta básica y de los servicios públicos y el desarrollo inclusivo sean garantías de bienestar. Los indicadores del país dan cuenta de importantes déficits de bienestar. Si bien la tasa promedio de desempleo es relativamente baja (4,9%), en ciertos grupos poblacionales aumenta a niveles preocupantes: mujeres (6,1%), jóvenes (11,2%), mujeres jóvenes (14,6%)<sup>2</sup>. 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 los trabajadores, donde el 13,7% corresponde a 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; y el restante 6,8% a personas que trabajan menos de 30 horas por semana pero desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano editado por OIT-PNUD con la colaboración de JICA<sup>3</sup> presenta una situación preocupante: el empleo informal (sin jubilación) afecta al 81,3% de la población ocupada de 15 y más años de edad. Esta conclusión es consistente con los datos de la última Encuesta de Hogares que señalan que apenas el 40,4% de las personas asalariadas o dependientes está acogido en un sistema de jubilación o pensión. El alto nivel de incumplimiento de la normativa de seguridad social tiene lugar tanto en las empresas pequeñas como en las grandes. En las empresas de 3 a 6 empleados, solo un tercio de los mismos está incluido en algún programa de jubilación; y, en las empresas grandes (de 50 empleados o más) la cobertura no pasa de 75%.

<sup>1</sup> Las cinco reivindicaciones fueron: 1) Reajuste salarial del 25% y control de precios de la canasta familiar; 2) Contra la suba del pasaje del transporte público de pasajeros así como del costo de productos y servicios públicos; 3) En defensa del derecho de organización y por la libertad sindical; 4) Por la derogación de la Ley de Alianza Público-Privada (APP); y, 5) Contra el modelo neoliberal y por un modelo económico de desarrollo inclusivo.

<sup>2</sup> DGEEC (2013). Boletín de empleo EPH 2012. Fernando de la Mora.

<sup>3</sup> PNUD/OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano. Asunción.

El promedio de ingreso familiar, proveniente de la actividad laboral principal, es de Gs 3.766.000. Sin embargo, el 20% de las familias sobrevive con apenas Gs 938.000, la mitad del sueldo mínimo, y el siguiente 20% apenas logra llegar al salario mínimo. Comparando los promedios por quintiles se tiene que el ingreso de un hogar del quintil más rico es nueve veces mayor que el de uno del quintil más pobre, ya que llega a Gs 8.353.000<sup>4</sup>.

La precariedad del empleo y la baja remuneración percibida por los adultos del hogar obligan a la familia a implementar diferentes estrategias para lograr los ingresos que les permitan satisfacer mínimamente sus necesidades. Una de estas estrategias es el trabajo infantil. Según la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011) el Paraguay<sup>5</sup> cuenta con 1.880.109 niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad (40,8% de la población total del país). El 95,1% del trabajo infantil es peligroso<sup>6</sup> y uno de sus principales efectos negativos es la deserción escolar: la asistencia a escuelas, que es del 93,4% de los que no trabajan, se reduce al 84,4% en el grupo de los que trabajan. El trabajo infantil también afecta a la salud. El 42,1% de los niños y adolescentes introducidos en actividades laborales reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad a consecuencia del trabajo realizado. La principal repercusión es el agotamiento o cansancio (31,7%), seguido por dolores de espalda o musculares (16,8%) y fiebre o dolores de cabeza (15,5%).

Las políticas económicas dirigidas a mejorar la inserción laboral son inexistentes o, en el mejor de los casos, de baja cobertura. Las políticas de extensión agropecuaria y de crédito dirigidas a la agricultura familiar llegan a menos del 20% de las fincas. No hay políticas activas de empleo y los programas del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) tienen problemas de correspondencia con la demanda del mercado. Y, como la fiscalización laboral es débil, existe alto incumplimiento de las normas laborales por el sector empresarial.

En un contexto como éste, las escasas oportunidades económicas reducen la posibilidad del logro del bienestar por la vía del trabajo. En fin ¿quién podría estar en desacuerdo con una huelga cuyas principales reivindicaciones se centran en las condiciones para lograr que el trabajo y el ingreso digno constituyan el camino hacia el bienestar?

<sup>4</sup> DGEEC (2014). *Boletín de pobreza y distribución del ingreso 2013*.

<sup>5</sup> Zavattiero, Claudina. *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. OIT, DGEEC. Asunción, 2013.

<sup>6</sup> Trabajo infantil peligroso: trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños” (Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo). El trabajo infantil peligroso es el trabajo en condiciones riesgosas o insalubres, que podría provocar la muerte, mutilar o lesionar (con frecuencia con carácter permanente) y/o enfermar (con frecuencia con carácter permanente) como consecuencia de modalidades de trabajo y normas de seguridad y salud deficientes.



DIONISIO BORDA

# LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

EN EL AÑO INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR DECLARADO POR LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), URGE QUE EL GOBIERNO CONCENTRE SUS ESFUERZOS EN POLÍTICAS DIFERENCIAS PARA FORTALECER LAS PEQUEÑAS FINCAS COMO PLATAFORMA DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. ESTE SECTOR QUE PRODUCE ALIMENTOS Y EMPLEA UNA PARTE IMPORTANTE DE LA MANO DE OBRA RURAL DEMANDA UNA ATENCIÓN PREFERENCIAL DE ACCESO A LA TIERRA Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, MEJORES SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA, CREDITICIA, MERCADEO, SALUD Y EDUCACIÓN, MEJORAS DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y UNA POLÍTICA ACTIVA DE ARRAIGO RURAL.

## CARACTERÍSTICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La agricultura familiar campesina se ha caracterizado siempre por garantizar la seguridad alimentaria de las pequeñas fincas y abastecer de alimentos básicos a los sectores de bajos ingresos del área urbana. Cumple, así, un rol estratégico tanto en el abastecimiento de las necesidades calóricas del consumo familiar campesino, como en la provisión de alimentos a una parte de la población no dedicada a la actividad agrícola. La producción de rubros de autoconsumo y la venta de excedentes ha permitido que, históricamente, la agricultura familiar desempeñe un papel importante en la lucha contra la pobreza.

Una segunda característica de esta forma de producción agrícola consiste en el cultivo de algún rubro destinado exclusivamente a generar ingresos monetarios, de mayor relevancia que la venta de excedentes de productos de autoconsumo. De esta forma, el cultivo de renta le permite a la familia rural mejorar su capacidad de compra para satisfacer sus necesidades básicas.

El algodón y la caña de azúcar han sido por mucho tiempo los cultivos generadores del ingreso monetario por excelencia. Más recientemente surgieron otros rubros como el sésamo, la stevia, la chía y los cultivos hortofrutícolas que van ganando espacio en la generación de ingresos del pequeño productor. Esta nueva forma de producción, por lo general, está asociada al uso de mayor tecnolo-

gía, acceso a créditos, articulación con cadenas de valor y mejor inserción en el mercado. La disponibilidad o ausencia de estos servicios marca una diferencia importante en ingreso monetario y posibilidades de sustentabilidad de la agricultura familiar.

Una tercera característica de la agricultura familiar constituye el ingreso que obtiene de las actividades extra prediales o fuera de la finca. Generalmente, existen excedentes de mano de obra temporales o miembros de la familia que dejan la actividad agrícola y se trasladan a centros urbanos del país o al exterior en busca de trabajo. En los últimos años la migración permanente de la mano de obra ha sido dominante y, probablemente, el ingreso de la agricultura familiar depende cada vez más de las remesas originadas en el país y el exterior.

Una cuarta característica tiene que ver con la dificultad de acceso a la tierra y la falta de regularización de los títulos de propiedad. Los pequeños productores están asentados, en general, en tierras de baja productividad y no tienen títulos de propiedad. Tanto los viejos como los nuevos asentamientos también carecen de infraestructura vial adecuada y de servicios básicos de salud y educación.

Según el Censo Agropecuario 2008, las fincas menores de 50 hectáreas constituyen el 91% de las explotaciones pero ocupan tan solo el 6% del total de tierras; y, en el otro extremo, las fincas mayores de 50 hectáreas completan solamente el 9% del total y, sin embargo, detentan el 94% de las tierras. Seis años después de la toma de datos, estas cifras probablemente empeoraron considerando la tendencia de concentración cada vez mayor de las tierras en el Paraguay.

## **LOS RETOS DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

La reducción de la pobreza en el área rural dependerá de las políticas públicas diferenciadas que el gobierno desarrolle para atender las falencias y demandas de la agricultura familiar campesina.

Es hora de que el Estado se ocupe de diseñar e implementar políticas destinadas a fortalecer la capacidad de producción de las pequeñas fincas rurales. Esto es, básicamente, combinar la asistencia técnica, el crédito y el acceso a mercados para garantizar la seguridad alimentaria y promover activamente la venta de rubros de autoconsumo y de renta, lo que ayudará a las familias campesinas a ahorrar gastos e incrementar sus ingresos monetarios. El logro de esta política dependerá crucialmente de resolver el problema de la dispersión institucional y la debilidad de la gobernanza que no permiten una mejor coordinación, control y evaluación de los esfuerzos en este sector.

La política de fortalecimiento de la agricultura familiar tiene que contemplar, asimismo, un programa de mejoras de caminos rurales de todo tiempo y la provisión de servicios básicos de salud y educación. La transferencia monetaria condicionada no podrá cumplir sus objetivos si el Estado no garantiza la oferta adecuada de servicios públicos.

Otra dimensión de la política pública guarda relación con la regularización de la tenencia de tierra, la adquisición de tierras para nuevos asentamientos y la recuperación de la productividad de los suelos en zonas de viejos asentamientos. El Paraguay tiene uno de los índices de mayor concentración de tierras del mundo, tratándose de una economía que depende de la agricultura y donde aún predominan las pequeñas fincas. El programa de tierras debe, por un lado, evitar la expulsión acelerada de campesinos de sus tierras y, por otro, proteger los asentamientos con políticas activas de diversificación productiva e incremento de la productividad agrícola.

El gobierno tiene que ocuparse, igualmente, de fomentar el asociativismo rural de comités de productores o cooperativas, para que la economía de escala ayude a los pequeños productores agrícolas a competir en el mercado y para fomentar el espíritu de cooperación y solidaridad que preserve la tradición comunitaria de los asentamientos rurales.

Y, lo que no es menos importante, el gobierno también tiene que liderar el desarrollo de la sinergia entre el sector empresarial y la agricultura familiar campesina que busque el beneficio mutuo a través de cadenas de valor o de la contratación de mano de obra transitoria o permanente. Un imperativo de las políticas públicas es contrarrestar la formación de monopolios u oligopolios que generen utilidades para unos y pérdidas para otros. En definitiva, el gobierno debe ocuparse de fortalecer las pequeñas fincas agrícolas, que es el camino adecuado para promover el arraigo rural, mejorar la productividad y combatir la pobreza.

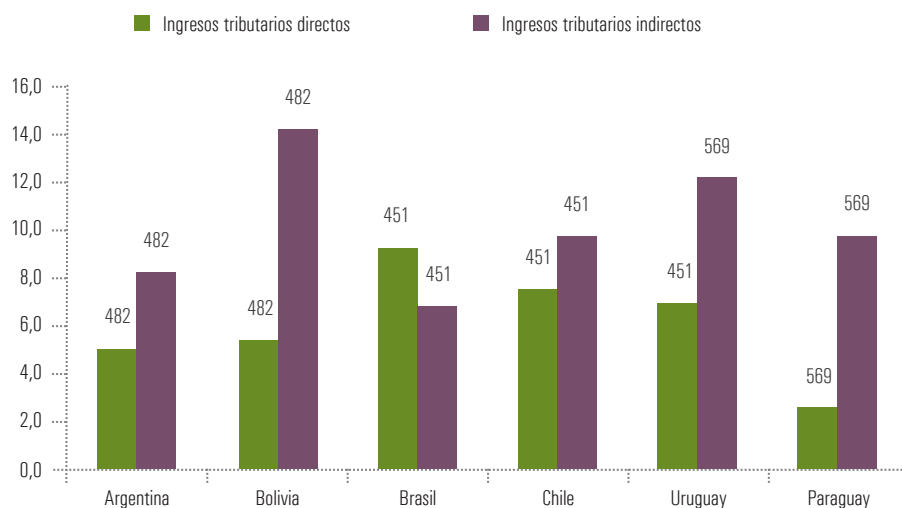
# ESTRUCTURA DE INGRESOS INJUSTA Y GASTO SOCIAL REGRESIVO

JULIO RAMÍREZ

**A PESAR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, EL PARAGUAY HA AVANZADO POCO EN MATERIA DE POLÍTICAS FISCALES Y DISTRIBUTIVAS. EL CAMINO PARA IGUALARSE CON SUS PARES DE LA REGIÓN ES TODAVÍA LARGO Y COMPLICADO.**

El Paraguay sigue teniendo una de las estructuras tributarias más injustas de América Latina, compuesta fundamentalmente por impuestos indirectos. Entre los países seleccionados en el Gráfico 1 se puede observar que Paraguay y Bolivia poseen la mayor proporción de impuestos indirectos sobre impuestos directos<sup>1</sup>. Asimismo, que en Brasil los impuestos directos superan en proporción a los indirectos y que en los demás países la brecha no es tan amplia.

**GRAFICO 1. IMPUESTOS DIRECTOS VS. INDIRECTOS, GOBIERNO CENTRAL, 2012**



Fuente: CEPALSTAT.

<sup>1</sup> Los impuestos directos son aquellos que gravan los ingresos de las personas o empresas, mientras que los indirectos son aquellos que gravan los bienes y servicios.

Mientras los impuestos directos son considerados progresivos, porque gravan de manera creciente los ingresos de las personas, los impuestos indirectos son regresivos porque gravan el consumo de las mismas. De esa manera, los impuestos indirectos generalmente gravan más a quienes menos ingresos perciben.

Es la realidad que se observa en el Paraguay, donde el IVA, el impuesto indirecto por excelencia y el de mayor peso en la estructura tributaria, representa una presión tributaria del 18,3% sobre los ingresos del decil más pobre de la población, mientras que la carga para el decil más rico es de solo de 4,6% de sus ingresos<sup>2</sup>.

Por otro lado se observa que una parte significativa del gasto social del gobierno está dirigido más bien a los no pobres antes que a los pobres. El gasto social que llega a los pobres en forma directa es reducido.

Los gastos sociales que pueden ser considerados transferencias directas son los rubros de “promoción y acción social” y de “jubilaciones y pensiones”, que en conjunto representan aproximadamente el 2% del PIB. Pero, como se puede notar en los últimos datos presentados por la DGEEC<sup>3</sup>, los gastos en promoción y acción social<sup>4</sup> explican solo el 3% de los ingresos totales de los más pobres, en tanto que las jubilaciones y pensiones constituyen apenas el 0,2% de los ingresos de dicho quintil, cuando esa misma fuente aporta el 4,7% de los ingresos del quintil más rico. Ello permite concluir que, al margen de los ingresos laborales, la mayor parte de las familias pobres depende más bien de la ayuda familiar que recibe en el país y del exterior (9,1%). De esto se podría inducir que la política redistributiva del gobierno tuvo reducida participación en el aumento de los ingresos de los más pobres que se produjo en el 2013 según la misma fuente<sup>5</sup>. Esto, a diferencia de lo ocurrido en los demás países de la región, donde los programas sociales de transferencias condicionadas fueron más efectivos. El caso más destacado es el de Brasil, donde dichos programas incrementaron los ingresos de la población pobre en un 29% en promedio<sup>6</sup>.

A su vez, los gastos sociales en salud y educación, que en conjunto representan el 7,5% del PIB, cubren solamente las necesidades más básicas de la población pobre, específicamente la atención médica gratuita y la educación primaria. Los niveles más elevados de atención de la salud y de educación (secundaria y terciaria) benefician en mayor proporción a la población no pobre<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Bellassai y Jara (2013). “Reorientar el sistema tributario hacia la equidad: un imperativo para el desarrollo”. En *Paraguay Debate*, Nota de política 11.

<sup>3</sup> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

<sup>4</sup> Aquí se encuentran los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y la prestación a adultos mayores

<sup>5</sup> Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

<sup>6</sup> Higgins et. al. “Social Spending, Taxes and income redistribution in Paraguay”, CEQ Working Paper N° 11, November 2013.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

**CUADRO 1. HOGARES POR QUINTILES DE INGRESOS PER CÁPITA MENSUAL – 2013**

FUENTE DE INGRESOS	TOTAL	20% MÁS POBRE	20% SIGUIENTE	20% SIGUIENTE	20% SIGUIENTE	20% SIGUIENTE
• Ingresos laborales (ocupación principal y secundaria)	87,0	83,3	86,5	88,2	89,1	86,3
• Ingresos por Jubilación y Pensión	3,7	0,2	2,1	2,2	3,1	4,7
• Ingresos por ayuda familiar del país	2,5	7,4	3,9	3,8	3,0	1,4
• Ingresos por ayuda familiar del exterior	1,0	1,7	1,6	1,4	1,1	0,8
• Ingreso monetario del Esta (teko pora y adulto mayor)	0,6	3,0	2,3	1,2	0,4	0,1
• Otros ingresos <sup>1)</sup>	5,2	4,4	3,6	3,2	3,3	6,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1)</sup> Otros ingresos: incluye por otras actividades laborales no incluidas, ingresos por alquileres, intereses o dividendos, ingresos por cuidado de los hijos.

**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Por tanto, al reto de incrementar los gastos sociales se suma el de asignarlo de manera que tengan mayor impacto en las comunidades con menores ingresos. En ese sentido, la primera tarea por el lado de los ingresos es, como meta deseable y posible, el incremento de la carga tributaria con base en los impuestos directos. La correcta implementación del Iragro y el mayor énfasis en el cobro del Impuesto a la Renta Personal son las medidas de corto plazo que se deben priorizar para el efecto. Otra acción recomendable es el aumento del impuesto al consumo de tabaco y alcohol, cuyas tasas se mantienen en niveles muy inferiores a las que se aplican en los demás países de la región. Si bien se trata de un impuesto indirecto, la elevación de este gravamen puede tener externalidades positivas en términos de salud pública.

En el segundo frente hay que mejorar la calidad del gasto público mediante la focalización de los gastos sociales en las poblaciones más pobres y la entrega de mejores servicios. Esta tarea pasa por optimizar la planificación presupuestaria y por la implementación del “Presupuesto por Resultados”, lo que permitiría la correcta asignación de los recursos públicos y medir tanto el cumplimiento de los programas y proyectos así como la calidad de los mismos. Paralelamente, es necesario dar a conocer los resultados de la gestión pública, incrementando transparencia, para ganar la confianza de una sociedad civil cada vez más descontenta con la situación social debido a la constante postergación de sus demandas.

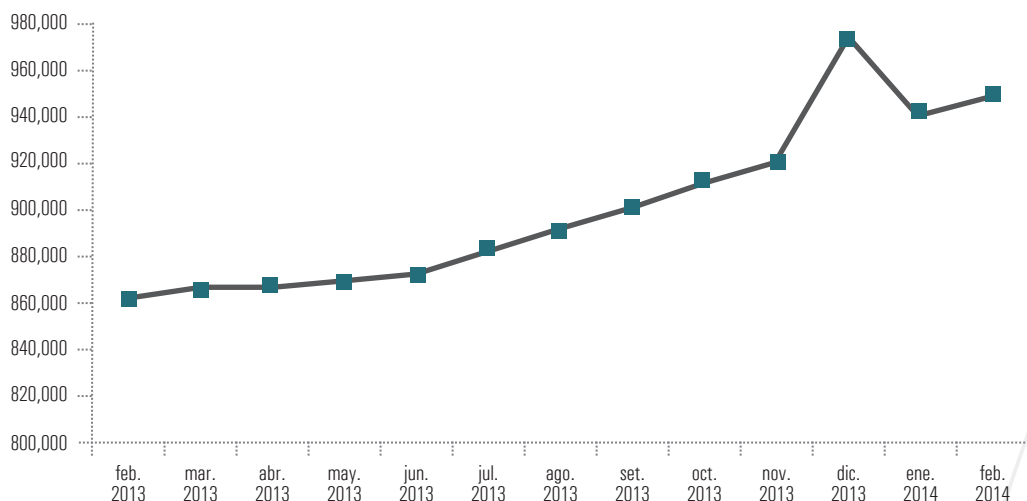
CARLA  
BOGADO YUBI

# EVOLUCIÓN DEL USO DE LAS TARJETAS DE CRÉDITO

UNA TARJETA DE CRÉDITO ES UN MEDIO CONVENIENTE QUE LE PERMITE AL CONSUMIDOR ADQUIRIR COSAS HOY Y PAGARLAS EN EL FUTURO. PUEDE SERVIR COMO UNA BUENA FORMA DE CONSTRUIR EL CRÉDITO Y DE ADMINISTRAR EL DINERO SI SE LA USA CORRECTAMENTE. SIN EMBARGO, ES SABIDO QUE UNA GRAN PARTE DE LOS PROBLEMAS DE ENDEUDAMIENTO TIENE SU ORIGEN EN ERRORES QUE SE COMETEN EN EL USO DE LAS TARJETAS DE CRÉDITO. LA MAYORÍA DE LOS CONSUMIDORES NO TOMA CONCIENCIA DE ELLO HASTA QUE LA DEUDA LLEGA A UN NIVEL ASFIXIANTE Y DIFÍCIL DE MANEJAR.

Esta situación usualmente tiene su origen en el hecho de que los términos de uso de las tarjetas de crédito suelen ser poco claros y variables en comparación con los de otros tipos de préstamos. Los emisores de tarjetas pueden cambiar las condiciones del crédito en cualquier momento, lo que quiere decir que la tasa de interés efectiva puede subir y, así, el aumento de tan solo unos pocos puntos porcentuales puede significar importantes incrementos del endeudamiento. No debe olvidarse que las tasas de interés de este tipo de préstamo son las más elevadas del sistema financiero. Existen, además, otros costos del uso de las tarjetas como son cobros adicionales por emisión, por renovación anual, por extracción de efectivo, por exceso de movimientos, cobro de extracto en ventanilla, seguros, etc.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE CANTIDAD DE TARJETAS DE CRÉDITO



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento. Ministerio de Hacienda.

En los últimos años el uso de las tarjetas de crédito ha venido ganando importancia en el Paraguay y la emisión de nuevos plásticos ha tenido una evolución creciente. La cantidad de tarjetas emitidas era del orden de 860 mil plásticos en febrero de 2013 y llegó a un pico de 970 mil en diciembre del mismo año. En enero de 2014 se registró una caída de unas 30 mil tarjetas como resultado de una limpieza de la cartera, pero a partir de febrero la emisión volvió a mostrar una tasa de crecimiento positiva.

## GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN DE COLOCACIONES



En febrero de 2014 la cartera de tarjetas representaba el 5% del total de colocaciones, cifra que fue un poco menor a la registrada a febrero de 2013 cuando la participación era de 6%. Banco Itaú es la institución financiera con mayor énfasis en este producto, considerando que su cartera de tarjetas de crédito representa el 17% del total de sus colocaciones, seguido por Banco Familiar con 8%. CEFISA con 10% y Finlatina con 9% son las empresas financieras que tienen mayor participación de tarjetas de crédito en sus operaciones activas. El promedio de endeudamiento por tarjeta de crédito es de Gs. 2.830.000 en el caso de los bancos y de Gs. 1.690.000 en el de las financieras.

Ciertos hábitos poco prudentes llevan a los consumidores a niveles de sobreendeudamiento que repercuten negativamente en el bienestar de los tomadores de créditos, pero que se traducen en ganancias importantes para las instituciones emisoras. No debe extrañar, entonces, que los niveles de utilidad de los bancos paraguayos sean de los más elevados de la región.

Entre estos hábitos poco prudentes de endeudamiento con tarjetas de crédito se pueden citar la práctica de pagar solo el monto mínimo, efectuar avances de efectivo, usarlas para gastos diarios, pagar en forma atrasada, entre otros. Dada esta situación, la Intendencia de Inclusión Financiera del Banco Central del Paraguay publicó un documento con algunas recomendaciones sobre la manera responsable y más efectiva de utilizar esta forma de crédito, donde advierte que el nivel máximo de endeudamiento debe ser el equivalente de tres meses del total de los ingresos percibidos.



FERNANDO MASI

## AGROINDUSTRIA DE EDULCORANTES: TODAVÍA CON FUTURO?

**NUEVOS DERIVADOS DEL AZÚCAR Y DE LA STEVIA FUERON PRESENTADOS HACE MÁS DE UNA DÉCADA COMO RUBROS PROMISORIOS. SE HABLABA Y SE ESCRIBÍA SOBRE PRODUCTOS NO TRADICIONALES QUE AYUDARÍAN A DIVERSIFICAR EL AGRO, LA INDUSTRIA Y LAS EXPORTACIONES, VARIOS DE ELLOS BASADOS EN LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN. HOY ESOS RUBROS SIGUEN SIN DESPEGAR Y NO SE OBSERVA UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE APOYE SUS POTENCIALIDADES.**

Las intervenciones estatales en casos de azúcar introducida de contrabando al Paraguay, y comercializada tanto en los supermercados como a través de las propias compras gubernamentales, han acaparado la atención de los medios de comunicación en las últimas semanas.

La producción azucarera en el Paraguay se ha mostrado ineficiente para satisfacer la demanda interna desde hace varias décadas debido a varios problemas como la baja productividad, la existencia de ingenios obsoletos, precios fijados por una comisión mixta, etc.

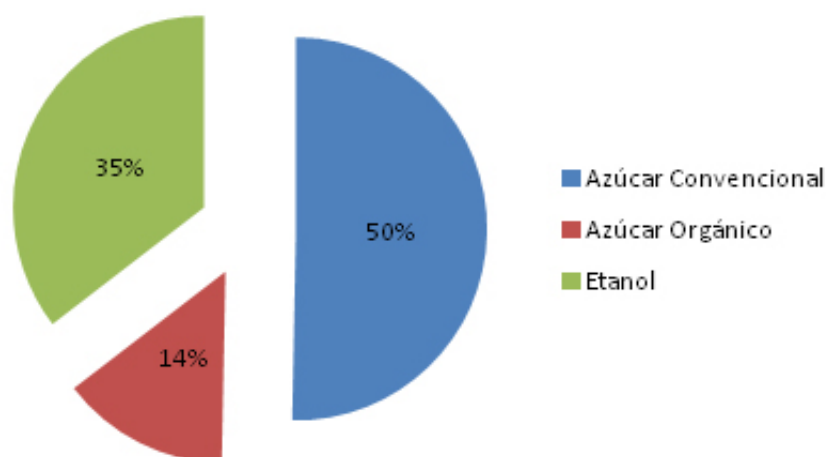
En la última década se incrementó el número de industrias y la extensión de plantaciones, pero el motivo no ha sido, precisamente, mejorar la productividad del azúcar común para el consumo doméstico sino reconvertir los viejos ingenios para la producción de otro producto con creciente demanda internacional: el azúcar orgánico. La apertura de nuevos ingenios respondió a esta nueva demanda como también a la de biocombustibles (etanol).

La concentración de esta agroindustria en los dos últimos rubros mencionados es una de las razones por las cuales la producción de azúcar común es insuficiente para cubrir la demanda interna durante todo el año. Son las propias industrias locales las que, ante esta situación, se acercan al gobierno a solicitar decretos anuales de rebajas de aranceles de importación de este producto por el término de tres meses, que normalmente son concedidos. Se ha dado, incluso, el caso del pedido de una importante empresa de bebidas para la importación de azúcar común con arancel cero en forma permanente.

<sup>1</sup> El azúcar es uno de los dos productos no liberalizados dentro del Mercosur que en el Paraguay tiene un arancel de importación del 30%. Los pedidos anuales de las industrias azucareras consiste en la rebaja de este arancel hasta un 15% o 10% por 90 días.

Llama por eso la atención que se ponga en duda la “escasez” de azúcar común en el mercado local cuando la práctica del contrabando es de larga data, aunque su “descubrimiento” por los entes estatales solo haya tenido lugar en los últimos meses. Resulta evidente que, ante la escasa productividad y rentabilidad de la producción de azúcar común, las principales empresas de este rubro han decidido, en forma creciente, dedicarse al azúcar orgánico y que las nuevas empresas se han instalado para la producción de etanol. El primer producto para el mercado externo y el segundo para el mercado interno.

### DESTINOS DE LA PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR, 2013



Fuente: Ministerio de Industria y Comercio /REDIEX/Mesa Sectorial de Biocombustibles.

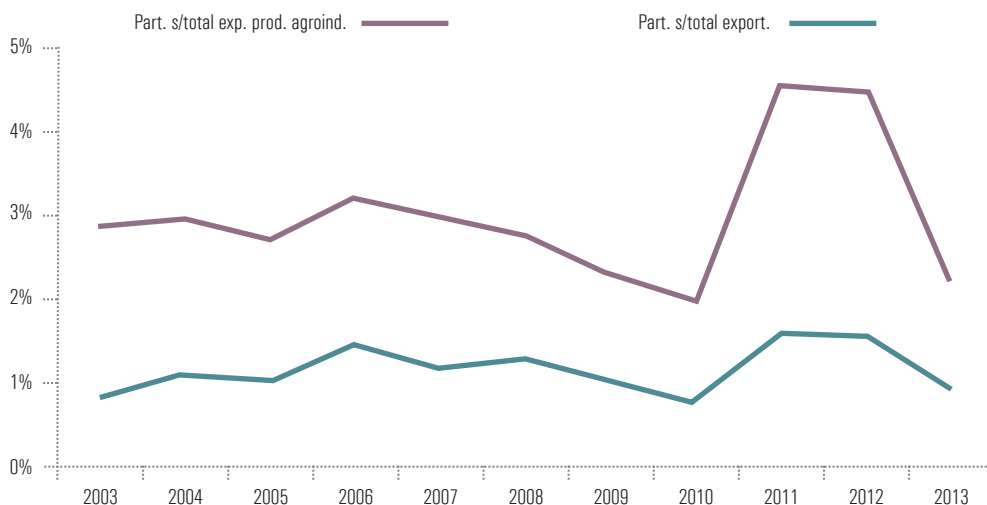
Se puede afirmar, entonces, que en los últimos diez años han surgido productos agroindustriales no tradicionales a partir del cultivo de la caña de azúcar, con buenas perspectivas de producción y exportación. Además, dentro de la rama de edulcorantes, el cultivo y procesamiento de la stevia apareció como otro nuevo rubro no tradicional con potencialidades extraordinarias, especialmente para el mercado externo.

El Paraguay se ha convertido en uno de los mayores exportadores mundiales de azúcar orgánico, si no en el principal. Prácticamente toda la producción orgánica es exportada y sus principales mercados son los Estados Unidos y la Unión Europea. De todas maneras, las transacciones internacionales de este rubro constituyen hasta el momento solo un nicho del mercado internacional, con escasos competidores. Las exportaciones de azúcar orgánico del Paraguay alcanzaron un valor máximo de US\$ 91 millones en 2011 y disminuyeron a tan solo US\$ 68 millones en 2013<sup>2</sup>. En los últimos diez años las ventas al exterior de azúcar orgánico representaron, en promedio, el 3% de las exportaciones agroindustriales y el 1% de las exportaciones totales del país.

En términos de volumen, las exportaciones de azúcar orgánico alcanzaron un máximo de 100 millones de toneladas en 2008, para luego ir reduciéndose gradualmente hasta 56 millones de toneladas en 2013.

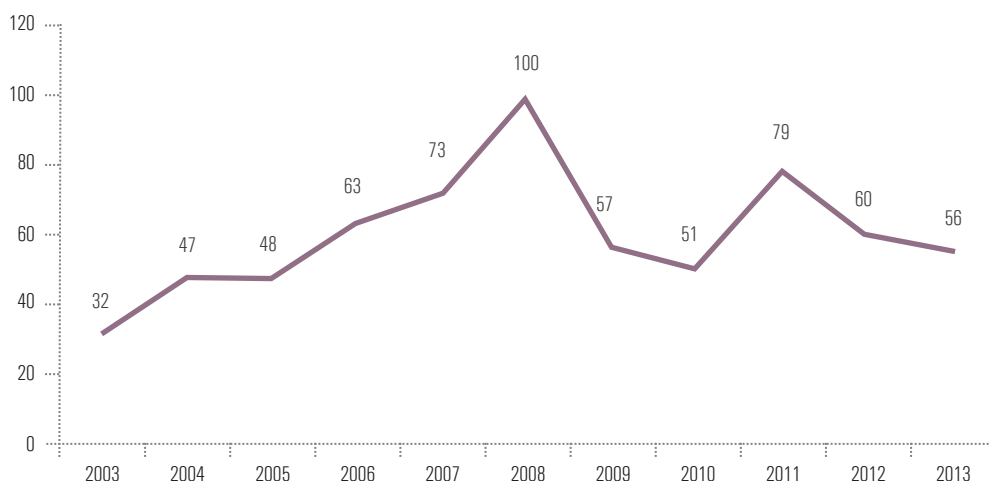
<sup>1</sup> Base de datos de comercio exterior OBEI-CADEP.

## EXPORTACIÓN DE AZÚCAR ORGÁNICO /TOTAL AGROINDUSTRIAL /TOTAL EXPORTACIÓN



Fuente: Base de datos de comercio exterior OBEI-CADEP.

## EVOLUCIÓN DE LOS VOLÚMENES DE EXPORTACIÓN DE AZÚCAR ORGÁNICO



Fuente: Boletín de Comercio Exterior Trimestral. BCP.

El etanol, a su vez, se ha mantenido como producción para el consumo local exclusivamente, y recién en el año 2013 se presenta el primer dato de exportación importante, que representa el 7% de la producción total<sup>3</sup>.

Sin embargo, la producción de la stevia, cultivo alternativo de mucha potencialidad en el mercado internacional que se inició hace una década, ha resultado ser un fracaso hasta el momento. La producción sigue siendo exigua y lo máximo exportado fue de apenas un millón de dólares en 2012 y 2013<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> MIC/REDIEX Mesa de Combustibles.

<sup>4</sup> Base de datos de comercio exterior OBEI-CADEP.

El problema de abastecimiento de azúcar del mercado local, el estancamiento de las exportaciones de azúcar orgánico, el nulo aprovechamiento de la stevia y la incipiente exportación de etanol hablan a las claras de la falta de política pública para renglones agroindustriales cuyos subproductos no tradicionales pueden y deben ser mejor explotados.

Las cadenas productivas de etanol, azúcar orgánico y stevia no solo pueden contribuir a un aumento importante de las exportaciones agroindustriales del Paraguay, sino también beneficiar cada vez más a la agricultura familiar, como principal unidad productiva de esta cadena. Hasta el momento, en ésta y otras cadenas agroindustriales no tradicionales (frutas, hortalizas, mandioca, etc.), es notoria la ausencia del Estado en la función de fijar estrategias de competitividad y de creación de empleos.

Intervenir el comercio ilegal de azúcar e incautar los productos puede ser una buena práctica en un país donde lo históricamente cotidiano ha sido el contrabando. Pero una mejor práctica sería asegurar la rentabilidad de los pequeños agricultores y de las empresas industriales con políticas de apoyo a los rubros no tradicionales.

POR RAMÓN FOGEL<sup>1</sup>

## SORPRESAS EN EL SECTOR RURAL



**LAS INFORMACIONES DE LAS ÚLTIMAS SEMANAS SOBRE EL SECTOR RURAL NOS MUESTRAN CONTINUIDADES Y CAMBIOS. POR UN LADO, LA HUELGA GENERAL DEL 26M PUEDE VERSE COMO UNA VICTORIA DEL MOVIMIENTO OBRERO Y CAMPESINO, YA QUE DESPUÉS DE 20 AÑOS SE REPITIÓ ESTE TIPO DE MOVILIZACIÓN QUE EXPRESÓ LA INDIGNACIÓN Y LA PROTESTA COMPARTIDA POR OBREROS Y CAMPESINOS. MÁS ALLÁ DEL IMPACTO DE LAS DEMANDAS PLANTEADAS, DEBE RESALTARSE EL HECHO DE QUE EL GRUESO DE LA PARTICIPACIÓN ESTUVO A CARGO DE CAMPESINOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA, QUIENES NO SOLAMENTE APORTARON EL MAYOR NÚMERO DE MOVILIZADOS EN LAS MANIFESTACIONES DE LA CAPITAL, SINO TAMBIÉN FUERON LOS QUE EN EL INTERIOR DEL PAÍS AGITARON LAS BANDERAS DE LAS REIVINDICACIONES QUE ESTUVIERON EN LA BASE. PASANDO POR ALTO LOS EVENTUALES ERRORES QUE PUDIERON COMETER LOS ORGANIZADORES DE LA HUELGA GENERAL DEL 26M, SE DEBE RECONOCER QUE LAS MOVILIZACIONES FUERON PARTE DE PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA, Y MOSTRARON SU POTENCIAL DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL QUE PODRÁN ACTIVARSE NUEVAMENTE IMPULSADAS POR AGRAVIOS ACUMULADOS.**

A pesar de la intensidad del éxodo rural-urbano en la sociedad paraguaya, caracterizada por su carencia de las articulaciones básicas que tengan que ver con una burguesía manufacturera progresista y una clase obrera extendida, el actor progresista básico sigue siendo el campesinado. En esta particularidad no hay nada nuevo, ya que se trata de nuestra propia estructura social que responde a una sociedad que no tuvo un desarrollo urbano industrial, aún cuando esa estructura social vaya alterándose en forma muy intensa con la expulsión masiva de colectividades campesinas como resultado de la expansión del agronegocio.

Otra novedad tuvo que ver con la información originada en la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos, que da cuenta de una disminución del 12% de la pobreza rural extrema en dos años. Esto sí constituye una sorpresa, ya que parecería tratarse de un relato fantástico originado en la Dirección mencionada que debería manejar criterios más objetivos. En todo caso, los datos en

<sup>1</sup> Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

cuestión nos plantean la paradoja de una población rural no pobre que padece hambre, ya que el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas menciona al Paraguay entre los países con mayor proporción de población que no ingiere los nutrientes requeridos, y que esa proporción llegaría por lo menos al 25%. Esta información es consistente con la que da la FAO, que señala que en el Paraguay el 22% de la población está en situación sub alimentaria nutricional.

La mentada reducción de 12% en dos años de la pobreza rural extrema no solo no resulta consistente con las estimaciones de la población que sufre hambre sino, además, con el conocimiento más elemental de nuestra vida rural. La misma información que comentamos refiere que las transferencias condicionadas de la SAS y el subsidio a adultos mayores tienen una incidencia de solamente 6% en el ingreso de los quintiles más pobres de las áreas rurales. Aunque, en realidad, dependiendo de la cantidad de miembros por hogar, esos subsidios pueden representar mucho más del 50% de los quintiles más pobres considerando los mismos datos de distribución del ingreso<sup>2</sup>.

Otro hecho realmente novedoso tiene que ver con los cambios de planteos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) acerca de la recuperación de tierras públicas y la atención de las demandas de tierras de las poblaciones campesinas. En este marco debe destacarse que el presidente del Indert, Justo Cárdenas, plantea la recuperación de 3.187 has. de la colonia Santa Lucia de Itakyry como paso inicial; aunque la movilización de los brasiguayos que bloquearon la entrada a la propia comitiva judicial muestra claramente la pérdida sustancial de soberanía paraguaya en la región. Estos sojeros, brasileños y brasiguayos en su gran mayoría, piden además la anexión de los departamentos fronterizos al territorio brasileños.

Por más que el discurso no se materialice completamente, el mismo hace parte de las prácticas sociales. Por eso cabe citar aquí lo que el presidente del Indert señaló: *“Este es un operativo que reivindica el compromiso social con los sectores campesinos más vulnerables. Para este gobierno no existen paraguayos de primera o segunda clase. Los sin tierras que llevan 14 años sobreviviendo bajo carpas ahora tendrán una vida digna en estas tierras recuperadas de manos de productores que no son sujetos de la Reforma Agraria”*.

El Dr. Justo Cárdenas pone el acento en las condiciones que, según la ley, deben satisfacer los potenciales beneficiarios de parcelas en el proceso de colonización, a saber: ser de nacionalidad paraguaya, residir en la parcela, producirla directamente y no disponer de más de una parcela. Curiosamente los sojeros brasileños y brasiguayos que usurpan las tierras públicas en las colonias nacionales no satisfacen ninguna de esas condiciones. En este sentido el presidente del instituto apuntó:

<sup>2</sup> Última Hora 6/04/2014. La estimación sugerida.

(...) “Los títulos de los actuales ocupantes de Santa Lucía y el arraigo de los productores serán respetados. No se trata de si pagaron o no por los lotes, sino si son sujetos del Estatuto Agrario”, reitera, mientras enfatiza su decisión de continuar con el proceso: “este histórico operativo es el inicio de la recuperación de inmensas cantidades de tierras del Estado para destinarlas a la función social que debe cumplir conforme a la ley”.

(...) “El Estado no puede seguir subsidiando a los grandes explotadores ilegales de tierras públicas, como en el caso de la Colonia Santa Lucía, donde consta a todos que unas 3.000 hectáreas están siendo usurpadas por productores mecanizados, generando un multimillonario perjuicio a los compatriotas que legítimamente se merecen un pedazo de tierra para vivir y trabajar dignamente”, señaló Cárdenas<sup>3</sup>.

Con frecuencia los sojeros que detentan ilegalmente tierras en colonias nacionales promueven la intervención judicial y casi siempre logran medidas cautelares de no innovar que les favorece, aun contra el texto y el espíritu de la ley. Respecto de estas eventuales acciones judiciales, Cárdenas afirma categóricamente que “no hay medida judicial que revierta esta situación, por un hecho muy sencillo: el título de la propiedad está en poder del Indert, está a nombre del Indert, y se encuentra inscripto en los Registro Públicos a favor del Indert. Nadie puede generar una acción judicial que revierta eso si no tiene un título de propiedad y ese título lo tenemos nosotros. Son tierras del Estado paraguay, representan un patrimonio del Estado, y queremos que ese activo cumpla una función social”<sup>4</sup>. Esta postura, para su materialización, supone la renovación del Poder Judicial, ya que, paradójicamente, fiscales y jueces involucrados favorecen sistemáticamente a los ilegales. Así, el Indert deberá utilizar sus recursos administrativos, políticos e ideológicos para enjuiciar a estos fiscales y jueces.

<sup>3</sup> Indert, Informe de Prensa 04/04/2014.

<sup>4</sup> Indert, Informe de Prensa 07/04/ 2014.



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias  
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520  
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

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