



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

## ANÁLISIS DE COYUNTURA MENSUAL

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa  
ThinkTank



Nº 02

OCTUBRE 2012





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>	Partidos y partida de las internas: a sus Puestos... ¿listos...? ¡Ya!	4
<b>SOCIAL</b>	La educación en el Paraguay: La economía política de las decisiones públicas	7
<b>ECONOMÍA</b>		
<b>Sector Real</b>	El boom de los servicios y la función del estado	10
<b>Sector Fiscal</b>	Caja fiscal: retroceso en las reformas y peligro de insostenibilidad	13
<b>Sector Financiero</b>	Crédito de consumo: ¿Solución o problema?	16
<b>Sector Externo</b>	El comercio fronterizo en alerta	19

**DIRECTOR DEL CADEP:**  
Fernando Masi

**Equipo Editorial:**

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

**Coordinación de la edición:**

Corina Leguizamón

**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

**SOMOS UNA SOCIEDAD CON ESCASA MEMORIA DONDE EL DEBATE ES AÚN INSUFICIENTE, DESPUÉS DE HABER ATRAVESADO LOS LARGOS AÑOS DE LA DICTADURA Y UNA PROLONGADA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA. LA CONFRONTACIÓN DE IDEAS EN UN CONTEXTO DE TOLERANCIA A LAS DIFERENCIAS E INTERESES CONTRAPUESTOS ES TODAVÍA UNA EXPERIENCIA RECIENTE, CUYO DESARROLLO REQUIERE UN ESFUERZO MAYOR PARA EXPANDIR Y PROFUNDIZAR LA PRÁCTICA DEL DEBATE Y PARA TENER INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Las noticias son abundantes, pero no siempre nos ayudan a estar bien informados acerca de la realidad. Los medios masivos de comunicación y las redes sociales nos abruma con mensajes, pero cada vez disponemos de menos tiempo para procesar la información.

Sin embargo, la construcción de ciudadanía demanda que los actores sociales comprendan y dimensionen los acontecimientos para que estén en condiciones de asumir posiciones como protagonistas del proceso democrático y de la elaboración del bienestar colectivo.

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.

La elaboración de los artículos parte del seguimiento de las noticias difundidas por los medios de comunicación masiva. Cada autor procesa los datos del mes, selecciona los temas de mayor impacto en su sector y realiza un análisis crítico que aliena la reflexión y la discusión en nuestra sociedad.

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, octubre de 2012

# PARTIDOS Y PARTIDA DE LAS INTERNAS: A SUS PUESTOS... ¿LISTOS...? ¡YA!

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

EN DICIEMBRE SE REALIZAN LAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS PARA ELEGIR LOS CANDIDATOS QUE CONCURRIRÁN A LOS COMICIOS DE ABRIL DEL 2013, UNA ELECCIÓN EN LA QUE SE ESPERA VER CAMBIOS. EL POSIBLE RETORNO COLORADO DESDE LA LLANURA AL PODER Y LA CAÍDA DEL LIBERALISMO, QUE APENAS LLEGÓ AL GOBIERNO A TRAVÉS DE UN JUICIO POLÍTICO, DESPUÉS DE 70 AÑOS DE OPOSICIÓN. SON 3 MILLONES 600 MIL HABILITADOS CON DERECHO A VOTAR; 800 MIL CON MÁS DE UNA AFILIACIÓN. UNA MASA GIGANTESCA DE CASI DOS MILLONES ESTÁ AFILIADA AL COLORADISMO. CERCA DEL MILLÓN AL LIBERALISMO. EL AJETREO ELECTORAL DOMINA EL ESCENARIO POLÍTICO.

## EL DIFÍCIL GOBIERNO DE FRANCO

Las medidas gubernativas son poco visibles, entre lo heredado que no se puede cambiar en tan poco tiempo y lo perecedero que quizás no retome la administración que venga. Se trata de una regencia en la cual el gobierno de Federico Franco es muy vulnerable a las presiones y disensiones de orden partidario o administrativo. Nombramientos castrenses con malestares; una declaración jurada con un incremento del 700% en los últimos años; pujas por los royalties con intendentes y gobernadores; parálisis de muchos entes públicos, como la Secretaría Nacional de Cultura, por carencia de oficio. El eje que Franco busca mantener indemne es, afortunadamente, el económico, o mejor, la cartera de Hacienda, contra la cual hubo algunas pedradas, pero no vidrios rotos.

La diplomacia se reduce a atacar a Venezuela y a sembrar confusión interna, anunciando un futuro deseado aunque no realizable. Con apoyo de la prensa, el oficialismo anunció que existe remordimiento en el Mercosur y en la Unasur por la condena que ellos hicieron al gobierno por el juicio político a Fernando Lugo. Se declaró posible el pronto retorno a la normalidad. Nada de eso. Hubo desmentidos fulminantes. Hugo Chávez expulsó de Venezuela a diplomáticos paraguayos. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner declaró que no piensa volverse atrás. Brasil dijo que el retorno del Paraguay al Mercosur y Unasur dependerá de cómo se porten las próximas elecciones paraguayas. Chile avisó al Paraguay que no concurra a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

El Senado aprieta a fondo el acelerador contra el Mercosur rechazando las cláusulas democráticas. El Canciller finge negociar. Pero eso aparece como estar esperando a Godot, que no parece que llegará para este gobierno. Los vecinos esperan el advenimiento del que venga.

## LA ANR VUELVE MARCHANDO

Para las elecciones internas la ANR conoció el caos de más de 7 mil candidaturas, 34 de los 38 movimientos presentan sólo candidatos a legisladores. Más de 2.000 postulantes compiten por ocupar uno de los 125 lugares de las cámaras del Legislativo. Eso da la idea del hervidero electoral republicano, que en la fecha de presentación de candidaturas conoció incidentes tales como vidrios rotos y otros destrozos.

Asesorado por Francisco Cuadra, ex ministro del dictador chileno Pinochet, Cartes habla y actúa con precisión y decisión. Se mueve como ganador. En el laberinto de las internas, Víctor Bogado –titular de Diputados– se presentó un momento como candidato a Vice-presidente con Javier Zacarías, el contendiente de Cartes, pero pronto se apeó de la chapa, que no tiene olor a victoria, alegando otros motivos. En realidad, los no preferidos prefieren postularse al parlamento, donde hay más oportunidades que el todo o nada. Zacarías tiene un discurso más populista, en relación a Cartes, presentándose como candidato de los pobres, pero dentro de la ANR, un partido con vocación omniabarcante, eso no surte efecto aparentemente.

## CONSENSO LIBERAL, POCAS ESPERANZAS

Los liberales aceptaron la candidatura de la chapa presidencial Efraín Alegre – Rafael Filizzola, y su estrategia en general es el consenso. La inmensa mayoría de sus parlamentarios va a volver a postularse. Casi no hay internas competitivas. Es la contracara del coloradismo, competitivo y al ataque. El liberalismo está consensuado y a la defensa. El ex presidente del PLRA, Domingo Laíno, se presentará en la interna liberal. Pero su candidatura a presidente es fundamentalmente un gesto: ‘no estoy de acuerdo con la manera como se maneja el partido’.

## LUGO Y SU FRENTE GUASÚ

El Frente Guasú se fragmentó bajo la conducción de Fernando Lugo, quien mantiene su prestigio popular –sobre todo en el campo– pero sin conducción. Encuentro Nacional dejó el Frente Guasú para apoyar a su fundador, Caballero Vargas, quien busca reforzar la candidatura oficialista de Alegre. Mario Ferreiro lanzó su candidatura fuera del Frente Guasú e inscribió la concertación Avanza País. Tekojoja y sus aliados, a quienes apoya Lugo, inscribieron la concertación Frente Guasú. País Solidario terminó dividido. Un concejal capitalino, Víctor Oti Sánchez, apoya a Efraín Alegre; Carlos Filizzola, quien apoyaba a Ferreiro, ahora fue al Frente Guasú; y una buena parte de la dirigencia mantiene su apuesta por Mario Ferreiro.

Hubo despiadados ataques de prensa y de políticos en contra un Lugo que, sin poder, en cambio tiene peso y votos. Habló de candidatarse para Presidente, cuestiona al Tribunal Electoral. Con una manifestación de 10.000 personas en Caaguazú el ex obispo demostró que mantiene seguidores.

## CREPÚSCULO DE LOS MÁS PEQUEÑOS

El dirigente histórico de Patria Querida, Pedro Fadul hizo manifestaciones escandalosas: dijo que prefiere un corrupto (¿Cartes?) en lugar de un arruinado (¿Lugo?) o un resentido (¿Nicanor?). Caballero Vargas, fundador del Encuentro Nacional hace 20 años, lanzó su candidatura a senador para acompañar a la candidatura liberal y declaró que el golpe parlamentario era algo fantasioso.

Queda una incógnita por develar, acerca de los nuevos candidatos surgidos de las redes sociales, cuyos propósitos y cuyo peso aún no fueron evaluados. ¿Será que esa nueva forma de ciber política dará frutos electorales?

VERÓNICA SERAFINI  
GEOGHEGAN

# LA EDUCACIÓN EN EL PARAGUAY: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS DECISIONES PÚBLICAS



**ESTE MES EL TEMA EDUCATIVO OCUPÓ UNA PARTE IMPORTANTE DE LA PRENSA ESCRITA. EN PRIMER LUGAR, LOS ATRASOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN LOS DESEMBOLSOS PARA EL ÁREA: PROGRAMA LEE Y ESCRIBE E INSUMOS PARA COLEGIOS. EN SEGUNDO LUGAR, LAS DEMANDAS PRESUPUESTARIAS DEL SECTOR UNIVERSITARIO Y LA LEY DE UNIVERSIDADES. EN TERCER LUGAR, EL USO DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE).**

El primero de los problemas constituye una muestra del estado de las finanzas públicas hacia fines de año y de las prioridades de gasto a la hora de decidir qué pagos realizar frente a la insuficiencia de fondos. El programa Lee y Escribe está dirigido a disminuir el analfabetismo joven y adulto y se implementa en las zonas de mayor pobreza, donde se concentra la población que no sabe leer ni escribir. Los recursos reclamados por los directores son los que, según sus propias declaraciones, permiten la gratuidad de la educación media, ya que financian los insumos necesarios para las últimas semanas de clase, incluyendo los exámenes parciales y finales. A estos atrasos se agregan otros anteriores, como las transferencias de Tekoporã y Abrazo, dos programas dirigidos a la población en situación de pobreza. Ambos programas tienen impacto en los resultados educativos ya que las familias beneficiadas están obligadas a mantener a sus niños y niñas en la escuela. Diversos estudios han demostrado el efecto positivo en la asistencia escolar desde que se iniciaron los programas en 2005.

En el caso de los fondos para la Universidad Nacional de Asunción (UNA), los casi G. 80.000 millones, incluyendo los recursos para el Hospital de Clínicas, pueden parecer exagerados, sobre todo cuando no se sabe qué se hizo con el dinero ya utilizado. Se trata, además, del resultado de un gasto adicional asignado por el Congreso a la universidad por fuera de la propuesta del Poder Ejecutivo, lo que llevó a este último a recortar el presupuesto por la vía del Plan Financiero. Es que el año pasado el Parlamento aumentó el presupuesto de la UNA en unos G. 250.000 millones sin considerar cómo se financiaría el mayor gasto.

Paralelamente a la falta de análisis de los costos y de los resultados que se esperan de los fondos invertidos en la Universidad Nacional, en el Parlamento tiene lugar un débil debate sobre el anteproyecto de ley de universidades, sin una propuesta de política de educación superior que le sirva de base, en medio del conflicto de intereses de quienes hoy discuten la propuesta. Se aprobó también una ley que limita la apertura de universidades, como si se pudiera hacer política pública desde una ley.

Por otro lado, los recursos del FONACIDE siguen estando en el centro de la atención ciudadana, de las autoridades y de la prensa. Este es otro caso en que por ley se aprueban recursos sin la debida discusión de las metas de corto, mediano y largo plazo, sin evidencia empírica que avale la efectividad de las acciones a financiar y sin mecanismos que garanticen eficiencia, equidad, transparencia y rendición de cuentas de los fondos ejecutados. En la discusión del FONACIDE participan diversas instituciones públicas y privadas, con una multiplicidad de intereses y propuestas, pero con escaso nivel de argumentación técnica. Esperemos que los programas y proyectos que reciban estos recursos cuenten con dicha información y, sobre todo, que ella sea pública.

### **TRES PUNTOS QUE LLAMAN A LA REFLEXIÓN EN ESTAS NOTICIAS**

Los problemas y su prioridad fiscal. El presupuesto 2012 fue aprobado con un importante déficit, por lo que el Ministerio de Hacienda desde el inicio del año anunció la necesidad de recortes para garantizar el equilibrio fiscal. Estos recortes afectarían a los gastos no rígidos, ya que la mayor parte del déficit aprobado fue debido al aumento salarial. ¿Dónde se achica el presupuesto, entonces? Lo estamos viendo: en los programas sociales y, dentro de éstos, no en cualquier rubro, sino en aquellos que afectan a quienes tienen menos posibilidad de reaccionar e incidir en el sector público.

El año preeleccionario. No es fácil entender hasta dónde las decisiones de uno y otro lado –de quienes pagan y de quienes reclaman- tienen sustento técnico o están contaminadas por intereses partidarios en vista de las condiciones ilegítimas en que asumió el actual gobierno, cargado de compromisos políticos sectoriales, y de la necesidad del partido oficialista de usar el aparato estatal para influir en sus internas. A la situación coyuntural eleccionaria se agrega el carácter estructural de la política paraguaya, sustentada en la explotación de la pobreza y vulnerabilidad de la población para capitalizar los votos. Varios estudios muestran que a mayor pobreza, mayor presión al voto inducido. De allí la hipótesis del interés que existe por cortar recursos a la población para que no aumente su autonomía política, como sería el caso si mejorara sus condiciones de vida.



La ausencia de un debate inteligente sobre el uso de los recursos públicos. Los fondos que hoy están yendo e irán en el futuro a educación y a investigación y desarrollo no son pocos. Sin embargo, el debate sobre el problema educativo es prácticamente nulo. Discutimos montos y no causas de problemas ni soluciones adecuadas, prioridades y resultados a mediano y largo plazo. El Paraguay parte de un problema que la mayoría de los países vecinos ya solucionó, la cobertura y la equidad de la educación inicial, básica y media. El segundo problema es la calidad de la educación, un debate actual en la región porque el desafío también lo es para todos estos países. La educación superior ya fue objeto de más de una reforma en la región. El Paraguay no pasó aún por la primera.

A pesar de estos acuciantes problemas que nos ubican como uno de los países más atrasados frente a nuestros vecinos, no discutimos propuestas sobre la base de evidencia empírica que nos diga cuáles son las mejores opciones (costos y medios) para los resultados que queremos alcanzar. Por eso, la política pública termina al arbitrio de ideas sin fundamento teórico o empírico, muchas veces cargadas de prejuicios o, peor aún, de intereses particulares y corporativistas que tienen poder de lobby en el Parlamento.

# EL BOOM DE LOS SERVICIOS Y LA FUNCIÓN DEL ESTADO

DIONISIO BORDA

**A PESAR DE LAS RETRACCIONES ECONÓMICAS REGISTRADAS EN 2009 Y 2012, DEBIDAS A FACTORES EXÓGENOS, CIERTOS SECTORES DE LA ECONOMÍA MUESTRAN UN SOSTENIDO DESPEGUE VINCULADO CON PROCESOS REGISTRADOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, PRINCIPALMENTE EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS. ASUNCIÓN Y LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL INTERIOR DEL PAÍS SON LOS ESCENARIOS DE UNA CONTINUA EXPANSIÓN DE SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS Y SHOPPINGS, Y DE LA REMODELACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS HOTELES.**

Según los datos de la Cámara Paraguaya de Supermercados (CAPASU), en los últimos cinco años se habilitaron 20 nuevos supermercados de mediano y gran porte con una inversión promedio de USD 7 millones por cada local. La Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR) informó recientemente que desde 2007 tuvieron lugar 89 nuevos emprendimientos hoteleros, sumando actualmente la oferta de este sector 470 establecimientos con 11.085 habitaciones.

## ALGUNAS DE LAS CAUSAS

El verdadero boom en esta área de servicios puede atribuirse a la emergencia de nuevos grupos empresariales y a la expansión y modernización de algunos grupos más antiguos, que han movilizado un importante segmento de ejecutivos, gerentes, directores, administradores, supervisores y empleados. En la encuesta reciente de la SENATUR (2012) se menciona que la mayor demanda del servicio hotelero, 54%, corresponde a los huéspedes por negocios y eventos.

En segundo lugar, el auge de los servicios mencionados tiene que ver con el crecimiento de la clase media y sus nuevas demandas de confort y tiempo libre. Anualmente egresan de las universidades numerosos contingentes de profesionales que van ingresando al mercado laboral del sector privado y, en menor medida, del sector público. Al mismo tiempo, atraídos por la oportunidad económica, profesionales de otros países van incorporándose al segmento de mano de obra calificada del mercado de trabajo.

<sup>1</sup>El sector real es una expresión utilizada en economía para identificar a las diferentes áreas productivas, excluyendo al sector financiero. Por el lado del gasto, alude a la demanda interna total: consumo e inversión.

Otra causa que explica este boom es el dinamismo de nuevos centros urbanos del área metropolitana y del interior del país como los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Caaguazú. El hecho de que Asunción concentre hoy en día solo el 28% de la oferta hotelera denota la importancia que adquieren las ciudades del interior como polos de atracción del turismo y los negocios.

La mayor integración de la economía doméstica a la economía global es también, sin lugar a dudas, otro factor que explica la rápida expansión de los centros de venta y de la hotelería en el Paraguay. A ello debe sumarse la fuerte incidencia de los medios masivos de comunicación, principalmente de la televisión, para incentivar el consumismo y el uso cada vez más generalizado de las tarjetas de crédito.

El bajo costo país para este tipo de negocios también contribuye a la proliferación y expansión de empresas en los sectores de servicios mencionados. La baja presión tributaria y el bajo costo de la energía y de la mano de obra vuelven rentables estos emprendimientos en el país.

### **EXPANSIÓN DEL MERCADO PERO DEBILIDAD DEL ESTADO**

Si bien, la expansión de las actividades económicas y la generación de puestos de trabajo en este sector son auspiciosas, resulta imperativa la necesidad de que el Estado tenga mayor capacidad de regulación para proteger a la población de la mano invisible del mercado, que en su legítimo afán de lucro puede generar externalidades negativas.

Una primera consideración a tener en cuenta es el cumplimiento tributario, tanto en la compra como en la venta de los bienes y servicios, así como el pago de impuestos sobre las utilidades de las empresas.

Una segunda intervención significativa debe ser la defensa de los derechos del consumidor. El Estado está obligado a someter a controles las especificaciones técnicas de los productos para el consumo, sobre todo si se trata de bienes de la canasta familiar y de otros artículos del hogar.

Otras medidas no menos importantes son la vigilancia de las regulaciones laborales y el cumplimiento de la seguridad social, de modo que los trabajadores estén resguardados de eventuales abusos de las empresas.

La observancia de las normas de seguridad y la protección del medio ambiente son exigencias que también requieren una especial atención del Estado y de los municipios para evitar la pérdida de vidas humanas y daños ecológicos. La dolorosa experiencia del Supermercado Ycuá Bolaños, que cegó centenares de vidas, debería ser lección suficiente para no volver a caer en situaciones de negligencia semejantes.

Según los proyectos de inversión que van siendo anunciados, los hipermercados y establecimientos hoteleros seguirán creciendo y generando demanda de mano de obra. Pero no debe perderse de vista que, al mismo tiempo, ese proceso va eliminando puestos de trabajo en el sector de las micro y pequeñas empresas que operan en diferentes áreas de productos de la canasta familiar, roperías, zapaterías, bazar, venta de comidas, etc. También aquí el Estado está llamado a facilitar la reinserción de la mano de obra, además de desempeñar con mayor eficiencia y eficacia su rol de regulación de los mercados.

En resumen, este propicio boom de los servicios debe ser acompañado por el Estado, cumpliendo éste con su función de regulador y facilitador de las transacciones económicas, para garantizar que el beneficio sea para todos y todas.

JULIO RAMÍREZ

## CAJA FISCAL: RETROCESO EN LAS REFORMAS Y PELIGRO DE INSOSTENIBILIDAD

**EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS EN EL PAÍS SE HAN INTRODUCIDO VARIAS REFORMAS CON EL OBJETIVO DE MEJORAR EL DESEMPEÑO FINANCIERO DEL GOBIERNO, DE FORMA A LOGRAR Y MANTENER LA SOSTENIBILIDAD FISCAL.**

Una de las reformas más importantes en ese marco fue la de la Caja Fiscal con la promulgación de la Ley 2.345/03 de "Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal". Con esta reforma se logró frenar el elevado déficit operativo de la Caja, que bordeaba el 2% del PIB en el 2003, gracias a, entre otras medidas, el incremento de la tasa de aporte del 14% al 16% de todos los programas de jubilaciones administrados por el Ministerio de Hacienda, la supresión del pago de aguinaldo a jubilados y pensionados; y, nuevas normas de retiro y de base de cálculo de la jubilación. Los efectos de estas medidas son visibles hasta el presente donde, a pesar de que el déficit de la caja se mantiene, se observa una reducción progresiva del mismo hasta llegar a un 0,3% del PIB en el 2011. (Cuadro 1).

CUADRO 1 (EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES)

AÑO	CONTRIBUCIONES	TRANSFERENCIAS A JUBILACIONES Y PENSIONES	DÉFICIT	% PIB
2007	752	1.264	-512	-0,8
2008	907	1.370	-463	-0,6
2009	1.019	1.476	-457	-0,6
2010	1.141	1.503	-362	-0,4
2011	1.326	1.673	-347	-0,3

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Pero la meta ideal de la reforma, de lograr un superávit sostenido en el tiempo, no ha sido posible debido a las diversas perforaciones a la ley original por nuevas leyes aprobadas con criterios poco técnicos, que respondieron más bien a la presión y persistencia de algunos sectores.

El maratón de flexibilizaciones se inicia con la Ley 3.542/03, en donde se aplica la actualización de los haberes de acuerdo al Índice de Precios del Consumidor (IPC) y se dispone que los profesores y maestros que hayan ejercido la docencia en instituciones particulares puedan sumar hasta cinco años de servicio en esas instituciones para acceder a la jubilación.

Posteriormente, la Ley 2.527/04 devuelve el pago del aguinaldo a los lisiados y veteranos de la Guerra del Chaco; la Ley 3.197/07 permite a los docentes computar como antigüedad hasta cinco hijos y otorga una pensión del 65% de la última remuneración percibida a los herederos de los militares y policías que fallecen en actos de servicio, antes de tener el derecho de haber de retiro.

También en el 2007 se aprobó la Ley 3.206 que establece reglas especiales para las enfermeras y les otorga el derecho a la jubilación ordinaria a los 55 años edad con 25 años de servicio; y la Ley 3.414 por la cual los jubilados y pensionados reciben una gratificación anual (aguinaldo).

En el 2009 fueron los docentes universitarios quienes recibieron beneficios, ya que la Ley 3.613 que les confiere derechos jubilatorios de magisterio nacional y a las mujeres les permite computar como antigüedad hasta tres hijos.

Por último, una de las leyes más polémicas fue la 4.493/11, que establece los “montos de la escala de sueldo básico mensual y otras remuneraciones de los integrantes de las Fuerzas Públicas (militares y policías)”. La misma equipara los haberes de los jubilados de estas instituciones con los sueldos de los que están en actividad y en correspondencia con la categoría, cargo o grado jerárquico que ostentaba al momento de su jubilación o retiro. Inmediatamente, el resto de los jubilados de las cajas fiscales solicitó igual tratamiento.

Al parecer, los efectos de la medida que beneficia a los fuerzas públicas ya se harán sentir en el 2012, año en que el déficit de la Caja Fiscal repuntará a un 0,5% del PIB, de acuerdo con las estimaciones<sup>1</sup>. Es fácil vaticinar, así, que las consecuencias serían peores si los beneficios se extendiesen a los demás integrantes de la Caja.

Siendo así, el peligro de una crisis en el sistema en el largo plazo queda latente, ya que los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para honrar los compromisos por jubilaciones y pensiones, y el déficit actuarial representará una carga cada vez mayor para el Estado. Estas cargas fiscales suelen ser tan pesadas al punto de generar problemas sociales serios cuando obligan a recurrir a la reducción de los beneficios, a los pagos con bonos o al aumento de impuestos.

Cabe, entonces, alertar sobre las graves consecuencias del manejo absolutamente irresponsable de la Caja Fiscal, fundamentalmente de las perforaciones oportunistas y sectoriales a las reformas bien encaminadas realizadas en el pasado.

<sup>1</sup>Estimaciones con base en el PGN 2012. Producto Interno Bruto a precios corrientes estimado por el Banco Central del Paraguay, incluyendo el aporte de las hidroeléctricas binacionales según nueva metodología.

Estas desacertadas decisiones del presente están comprometiendo seriamente el futuro tanto de los jubilados y pensionados de hoy, como de los aportantes que alguna vez esperan tener una jubilación digna al finalizar su ciclo laboral. Peor aún, están imponiendo una pesada carga sobre todos los contribuyentes, que son finalmente los que deben soportar los déficits cada vez mayores dejando de acceder a derechos fundamentales como los de la salud y la educación.

# CRÉDITO DE CONSUMO: ¿SOLUCIÓN O PROBLEMA?

CARLA  
BOGADO YUBI

DESDE EL PUNTO DE VISTA MACROECONÓMICO, Y SIN CONSIDERAR OTRAS VARIABLES, SE PODRÍA CONCLUIR QUE UNA MAYOR DEMANDA TIENE UN ALTO Y POSITIVO IMPACTO EN LA ECONOMÍA. EN ESTE SENTIDO, EL CRÉDITO DE CONSUMO, USUALMENTE SE TRANSFORMA EN UNO DE LOS PRINCIPALES PROPULSORES DE DICHA DEMANDA.

Sin embargo, cuando otras variables son consideradas, un desmedido incremento en los créditos de consumo puede generar preocupación en algunos agentes económicos. Un alto crecimiento en este tipo de crédito tiende a disparar la morosidad. Si esta morosidad no es contralada a tiempo, puede crear inestabilidad financiera y eventuales problemas estructurales.

Aun cuando el Banco Central del Paraguay (BCP) ha implementado medidas para evitar daños indeseados, como la mayor exigencia de una mayor capitalización a bancos y financieras, se observa que la morosidad ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos años.

PERIODOS	MOROSIDAD TOTAL BANCOS	MOROSIDAD GUARANÍES BANCOS	MOROSIDAD DÓLARES BANCOS	MOROSIDAD TOTAL FINANCIERAS	MOROSIDAD GUARANÍES FINANCIERAS	MOROSIDAD DÓLARES FINANCIERAS
Setiembre 2012	2,29	3,53	0,63	6,15	7,07	0,79
Setiembre 2011	1,81	2,77	0,55	1,81	2,83	0,63
Setiembre 2010	1,54	2,25	0,53	4,93	5,65	1,22
Setiembre 2009	1,77	2,56	0,49	6,20	7,03	1,88

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

Si bien el aumento de la morosidad es el elemento que más se resalta, existen otros efectos negativos asociados con el incremento desmedido de los créditos de consumo: El sobre-endeudamiento de los hogares, que eventualmente se traduce en demandas judiciales y cancelaciones de cuentas corrientes, que a su vez se transforman en una disminución de la calidad de vida de las personas y familias afectadas.



De acuerdo a lo expuesto por la empresa Informconf, la cantidad de demandas a agosto de 2012 totalizaba 60.270, lo cual representó un incremento de 18,0% en comparación con el mismo periodo del año anterior y un 42,9% con respecto al mismo periodo del año 2010. De este total, más del 55% corresponde a demandas entabladas por instituciones financieras, en tanto que un 15,7% corresponde a empresas comerciales.

A pesar de los consabidos riesgos que pudiera implicar el sobre-endeudamiento de las personas, y de las políticas monetarias contractivas, en los últimos años se observó que las instituciones financieras siguieron apostando fuertemente a este tipo de crédito, aún en panoramas económicos poco alentadores.

CRECIMIENTO	AÑO 2010	AÑO 2011	
Producto Interno Bruto	15%	4%	-1,5 (*)
Crédito de Consumo - Bancos	8,1%	143,5	11,0 (**)

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP. (\*) Estimación (\*\*) Al cierre de setiembre/2012.

Como se puede observar, las tasas de crecimiento de los créditos de consumo del sistema bancario estuvieron por encima de los dos dígitos en los dos últimos años, destacándose el año 2010, cuando el incremento fue de 143%. A setiembre de 2012, el incremento en la cartera de créditos de consumo fue de 11%, frente a una contracción económica esperada de -1,5% en el año 2012.

Si bien este comportamiento parece contradictorio, porque lo que se espera es una mayor cautela con los créditos de consumo en momentos adversos de la economía, la explicación está en los altos rendimientos que las instituciones financieras obtienen por estos tipos de créditos. Por ejemplo, las tasas cobradas por el uso de tarjetas de créditos pueden llegar hasta un 57,7%, de acuerdo a los últimos límites establecidos por el BCP.

Ante una situación como ésta ¿se debe dejar a las familias tomar sus decisiones de endeudamiento, aún cuando la poca formación financiera que algunas poseen las lleven a tomar decisiones poco favorables? ¿O se debería pensar en la necesidad de una política pública más fuerte que regule el acceso y otorgamiento del crédito?

Si bien la intervención excesiva del Estado en los mercados no es deseable, algunos países que se caracterizan por su economía de mercado han aplicado medidas para controlar el excesivo nivel de endeudamiento de las familias. Por ejemplo, en mayo de 2009 el presidente de los Estados Unidos firmó una ley que limitaba fuertemente las tasas de interés y otros cobros cargados en las tarjetas de crédito, así como también estipulaba algunas condiciones básicas para el uso y cancelación de deudas. Esta medida buscaba dar una mejor protección a los consumidores y prevenir otra crisis de crédito como la vivida en el año 2008.

FERNANDO MASI

## EL COMERCIO FRONTERIZO EN ALERTA

**LA MENOR DINÁMICA DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA EN EL 2012 Y UNA DEPRECIACIÓN IMPORTANTE DE LA MONEDA BRASILEÑA FRENTE AL GUARANÍ HA AFECTADO AL COMERCIO FRONTERIZO O DE TRIANGULACIÓN COMERCIAL. LAS MEDIDAS ADOPTADAS RECIENTEMENTE POR EL PODER EJECUTIVO DE REBAJAR ARANCELES PARA PRODUCTOS DEL DENOMINADO “RÉGIMEN DE TURISMO” Y DE INCLUIR OTROS EN EL MISMO RÉGIMEN PRETENDEN HACER FRENTE A ESTA AFECTACIÓN Y A AUMENTAR LAS RECAUDACIONES ADUANERAS.**

El comercio de triangulación o reexportación nace con el mayor acercamiento de las economías paraguaya y brasileña a fines de los 70. Responde exclusivamente a la demanda brasileña y consiste en la importación de bienes de consumo suntuario de Estados Unidos, Asia y otros países fuera del Mercosur y su reventa al Brasil vía ciudades fronterizas.

Por mucho tiempo estas operaciones se realizaron en forma completamente no registrada o ilegal, eludiendo los controles aduaneros y los altos aranceles existentes. Sin embargo, luego de la reforma tributaria de principios de los 90 se decide crear un régimen para este tipo de operaciones con aranceles rebajados y un IVA diferenciado y mucho menor al oficial. Con ello se alentaba el registro de grandes volúmenes del comercio fronterizo que así empiezan a tributar.

Con la creciente legalización de las reexportaciones, según estimaciones, en los años noventa este comercio llegó a ser tres veces superior a las propias exportaciones de rubros nacionales. Es decir, las reexportaciones constituían uno de los pilares de la economía nacional.

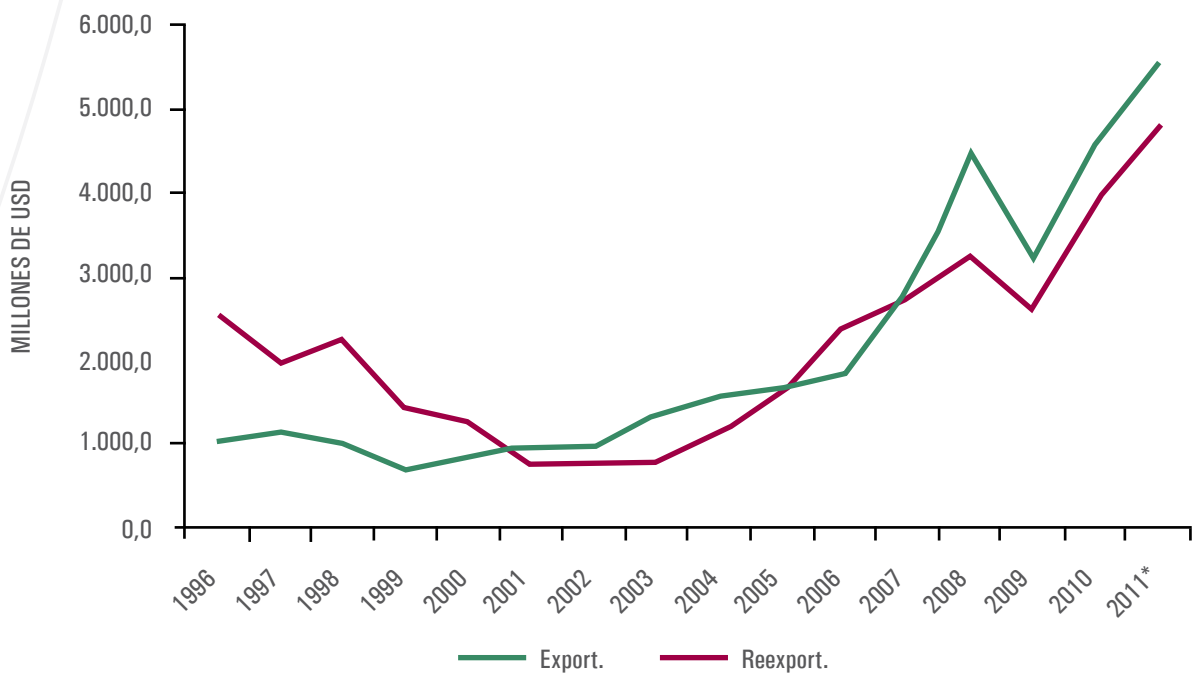
Sin embargo, como también ocurre con el otro pilar del modelo económico paraguayo (exportación de materias primas), el comercio fronterizo se encuentra completamente dependiente de factores exógenos que la política económica del país no controla totalmente: el comportamiento de la demanda brasileña, las decisiones de política comercial del Brasil y las facilidades otorgadas por el Mercosur.

Así, y como consecuencia de la crisis económica brasileña del año 1999 (devaluación fuerte de la moneda), el comercio fronterizo sufre una caída considerable de la que no se recuperó hasta el período 2004-2005. El

renacer de las reexportaciones a partir de estos años se ha debido no solo a una mejora de la economía brasileña sino también a la introducción de nuevos rubros (principalmente informática) y a una rebaja fuerte de aranceles de estos rubros dentro del "Régimen de Turismo", permitidas por listas de excepciones del Paraguay en el Mercosur.

De todas maneras, en la última década los valores del comercio de reexportación se han mantenido por debajo de las exportaciones de rubros nacionales, dado el fuerte despegue de las ventas de materias primas agrícolas (altos precios internacionales) como también de productos manufacturados, principalmente agro-industriales.

### PARAGUAY: EXPORTACIONES Y REEXPORTACIONES



Los decretos promulgados para hacer frente a este nuevo efecto desfavorable de la tasa de cambio Guaraní/Real, en el 2012, podrían ser insuficientes para una efectiva reactivación del comercio fronterizo.

En primer lugar, porque la mayoría de los productos del Régimen de Turismo (productos de reexportación) ya se encuentran en una franja arancelaria baja (2%) y aún así sufren los efectos de la apreciación cambiaria del real brasileño. En segundo lugar, porque existe una intención del Brasil de instalar Free Shops en la ciudad de Foz de Iguazú. En un principio estos free shops no aparecerían como competencia al comercio de reexportación porque estarían orientados al público diferente de los turistas que visitan las Cataratas del Iguazú, mientras que el comercio de reexportación tiene como público meta a los sacoleiros, que son empleados del comercio mayorista del Brasil. Sin embargo, con el tiempo estos free shops también podrían convertirse en puntos de compra para los mayoristas brasileños.

En tercer lugar, porque el Brasil ha adoptado una serie de medidas para disminuir aranceles para la compra (importación) de insumos con el fin de reactivar sus industrias y abrir nuevos renglones industriales, principalmente de alta tecnología. Eventualmente estas medidas podrían afectar a productos similares de reexportación del Paraguay – de acuerdo con la interpretación de algunos empresarios de frontera – aunque todavía quedan por ser analizados los efectos reales de estas medidas de política comercial-industrial del Brasil.

Además de todo lo mencionado, Brasil ya ha empezado a adoptar un régimen tributario especial (RTU) para la compra de productos del comercio fronterizo con el Paraguay, con el fin de limitar el comercio ilegal y comenzar a frenar el flujo de las mercaderías de reexportación.

El Brasil ha sido el mercado tradicional de las materias primas agrícolas del Paraguay y de los bienes suntuarios del comercio de reexportación. En ambos casos con ventajas para el Brasil, porque este país pasaba a industrializar los rubros agrícolas y porque el comercio de reexportación le proporcionaba un consumo barato y una fuente de creación de empleo.

Pero el Brasil ha empezado a cambiar de estrategia en los últimos años. Ha definido una estrategia de “sustitución de importaciones regionales” que consiste en promover la industrialización de los países de América del Sur sobre la base de inversiones brasileñas y la formación de cadenas productivas. Si bien beneficia a las economías vecinas, esta política refuerza la propia industria brasileña como jugador global y el mercado de destino es siempre el Brasil.

Es por ello que en los últimos cinco años el Brasil se ha convertido en el principal mercado del Paraguay en el Mercosur, mayoritariamente de productos manufacturados. Es también la razón por la que, al mismo tiempo, los industriales brasileños han acelerado la inversión en el Paraguay a través de la maquila, en asociación con empresas paraguayas o en otras formas, de manera a aprovechar el bajo costo de la inversión en el Paraguay. Y es por ello también que el Brasil ha apostado por un mayor aprovechamiento de la energía eléctrica en el Paraguay, para fines de industrialización, al donar el 60% del costo de transmisión de la línea 500 kV, actualmente en construcción.

Varios empresarios de Ciudad del Este (principal zona del comercio fronterizo) ya han interpretado estas señales desde la última década y han decidido invertir en sectores productivos, fuera del Régimen de Turismo, con miras a ganar el mercado brasileño.

A pesar de todo ello, en el Paraguay no ha habido una clara política estatal para ir pensando en alternativas ante el gradual deterioro o disminución de actividades del comercio fronterizo. En este tipo de operaciones hay empleos que salvar, empleos que crear y capitales que aprovechar, pero a través de otro tipo de plataforma que a la larga será más beneficiosa para el país: la industrialización para la exportación y la asociación en cadenas productivas con el Brasil.



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